



INFORME  
AL PARLAMENTO VASCO  
2005



INFORME DEL ARARTEKO  
AL PARLAMENTO VASCO  
AÑO 2005

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Papel ecológico.

D.L.: VI-83/06.



INFORME  
AL PARLAMENTO VASCO  
2005



# ÍNDICE





<b>PRESENTACIÓN</b> .....	25
<b>CAPÍTULO I. SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS MATERIALES EN LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE QUEJA Y DE OFICIO</b> .....	29
1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO .....	33
<b>1.1. Introducción</b> .....	33
<b>1.2. Selección de quejas</b> .....	35
A) Agricultura, ganadería y pesca ⇒ <i>La incidencia de la declaración de un parque natural en el derecho de propiedad</i> .....	35
B) Consumo ⇒ <i>Venta ambulante de pistolas de aire comprimido</i> .....	38
C) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo ⇒ <i>Continuos cortes en el suministro de energía eléctrica a viviendas</i> .....	39
D) Protección de los animales ⇒ <i>Habilitación de zonas de esparcimiento para animales</i> .....	40
2. BIENESTAR SOCIAL .....	42
<b>2.1. Introducción</b> .....	42
<b>2.2. Selección de quejas</b> .....	54
A) Asistencia a grupos de especial atención ⇒ <i>Asentamiento de personas extranjeras que viven en vehículos en un municipio</i> .....	54
⇒ <i>Diferencias en los diagnósticos realizados en el ámbito social y en el sanitario: Necesidad de atención sociosanitaria</i> .....	56
⇒ <i>Consecuencias derivadas de la falta de coordinación de los servicios sociales y sanitarios</i> .....	56
B) Asistencia a las personas con discapacidad ⇒ <i>Las situaciones excepcionales ante el requisito del periodo de empadronamiento previo para el acceso a ciertos servicios sociales</i> .....	57
C) Asistencia a las personas mayores ⇒ <i>La decisión de cierre de una residencia. La potestad discrecional de la Administración</i> .....	58

D) Derechos y libertades	
⇒ <i>Empadronamiento de personas sin domicilio</i> .....	61
E) Prestaciones sociales de contenido económico	
⇒ <i>Criterios para valorar los ingresos que se deben tener en cuenta como límite en las pensiones no contributivas</i> .....	63
⇒ <i>Empadronamiento y funciones de los servicios sociales</i> .....	65
3. CULTURA Y BILINGÜISMO.....	67
<b>3.1. Introducción</b> .....	67
<b>3.2. Selección de quejas</b> .....	69
Bilingüismo	
⇒ <i>Libros en euskara: catalogación de referencias bibliográficas en braille</i> .....	69
4. EDUCACIÓN.....	71
<b>4.1. Introducción</b> .....	71
<b>4.2. Selección de quejas</b> .....	76
A) Centros docentes	
⇒ <i>Planificación educativa. Distrito nº 5 de Bilbao</i> .....	76
B) Derechos y deberes	
⇒ <i>Transporte escolar</i> .....	78
⇒ <i>Programa de asistencia pedagógica domiciliaria para los menores imputados por el caso Jokin C.</i> .....	79
⇒ <i>Planificación educativa. Supresión de la oferta educativa de modelo A</i> .....	81
⇒ <i>Aspectos novedosos en los procesos de admisión de alumnos: el caso de las adopciones</i> .....	82
C) Educación infantil	
⇒ <i>Dedicación a tareas directivas y a programas de normalización lingüística en centros educativos de infantil y primaria</i> .....	84
5. FUNCIÓN PÚBLICA.....	87
<b>5.1. Introducción</b> .....	87
<b>5.2. Selección de quejas</b> .....	96
A) Función pública docente	
⇒ <i>Inclusión en la lista de sustituciones docentes de personas que no disponen de la titulación requerida para ello</i> .....	96
⇒ <i>UPV/EHU. Excedencia por razón de maternidad y asignación docente</i> .....	98
⇒ <i>Consecuencias de la aplicación de una sentencia sobre un concurso de traslados</i> .....	100
B) Función pública general	
⇒ <i>Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia. Acceso a puestos del Departamento de Explotación y Saneamiento. Exigencias lingüísticas</i> .....	102
⇒ <i>Adaptación de pruebas selectivas a personas con discapacidad</i> .....	105

C) Función pública sanitaria	
⇒ <i>Complemento de desplazamiento de dispersión geográfica para el personal facultativo y de enfermería que presta sus servicios en los Equipos de Atención Primaria</i> .....	108
6. HACIENDA .....	110
<b>6.1. Introducción</b> .....	110
<b>6.2. Selección de quejas</b> .....	113
A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>La prescripción del derecho de la Administración a liquidar: motivo de oposición a una liquidación en vía de apremio</i> ....	113
B) Impuestos forales – IRPF	
⇒ <i>Reducciones en la base imponible del IRPF: Al no existir un concepto fiscal de pensión compensatoria distinto del concepto civil, es necesario atender estrictamente a los términos en los que se expresa el Convenio regulador de la separación matrimonial para determinar el importe de la reducción</i> .....	116
⇒ <i>Unidades familiares monoparentales y descendientes mayores de 18 años</i> .....	120
⇒ <i>Tributación en el IRPF de las pensiones de viudedad</i> .....	121
⇒ <i>Indemnizaciones por jubilación voluntaria no exentas</i> .....	122
C) Impuestos municipales – IBI	
⇒ <i>El titular del inmueble en el Registro de la Propiedad es el sujeto pasivo del impuesto</i> .....	123
D) Precios públicos municipales	
⇒ <i>La incidencia del ejercicio del derecho a la huelga en el cobro de los precios públicos municipales</i> .....	124
E) Tasas municipales	
⇒ <i>Tasa de basuras y local sin actividad</i> .....	126
7. INTERIOR .....	128
<b>7.1. Introducción</b> .....	128
<b>7.2. Selección de quejas</b> .....	148
A) Derechos y libertades	
⇒ <i>La Ertzaintza no deja constancia documental de la fuerza utilizada en una identificación</i> .....	148
⇒ <i>La Policía Local de Portugalete no investiga adecuadamente una queja contra agentes de dicho cuerpo por trato xenófobo a una persona de origen extranjero</i> .....	150
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Cancelación de datos personales registrados en ficheros y álbumes fotográficos de la Ertzaintza</i> .....	154

⇒	<i>Disfunciones en las actuaciones desarrolladas por el Centro de Coordinación de Emergencias-SOS Deiak, la Policía Local de Vitoria-Gasteiz y la Ertzaintza para localizar a una persona desaparecida.....</i>	155
⇒	<i>Respuesta descoordinada de la Ertzaintza y la Policía Local de Bilbao a la solicitud de un ciudadano que reclamaba la presencia policial.....</i>	158
C)	Tráfico	
⇒	<i>Incumplimiento del régimen de peatonalidad en la plaza de Idoiaga de Ibarra.....</i>	160
⇒	<i>Tramitación conforme a modelos preestablecidos de un procedimiento sancionador.....</i>	162
⇒	<i>Implantación de un régimen de estacionamiento limitado (OTA) en Sopelana.....</i>	163
<b>7.3.</b>	<b>Situación de los calabozos de la ertzaintza y de los depósitos municipales.....</b>	165
8.	JUSTICIA.....	172
<b>8.1.</b>	<b>Introducción.....</b>	172
<b>8.2.</b>	<b>Selección de quejas.....</b>	186
A)	Colegios de abogados y de procuradores	
⇒	<i>Dilaciones en la resolución de una queja; irregularidades en el procedimiento sancionatorio.....</i>	186
B)	Funcionamiento de la Administración de justicia	
⇒	<i>Deficiencias detectadas en el servicio prestado por un registro civil.....</i>	187
<b>8.3.</b>	<b>Situación de las prisiones en la CAPV.....</b>	189
9.	MEDIO AMBIENTE.....	207
<b>9.1.</b>	<b>Introducción.....</b>	207
<b>9.2.</b>	<b>Selección de quejas.....</b>	211
A)	Actividades clasificadas en suelo residencial	
⇒	<i>Molestias de ruido originadas por mantener las puertas de un establecimiento de café-teatro abiertas constantemente.....</i>	211
⇒	<i>Sistemático incumplimiento del horario de cierre de un establecimiento de hostelería.....</i>	212
⇒	<i>Irregularidades derivadas de una actividad de bar.....</i>	214
⇒	<i>Emisión de humos y gases por las deficiencias detectadas en la cocina de un establecimiento de hostelería.....</i>	216
B)	Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒	<i>Irregularidades detectadas en la tramitación de un expediente de clausura de una explotación de gravera.....</i>	218
C)	Otras afecciones medioambientales	
⇒	<i>Molestias producidas por los chirridos generados por la circulación ferroviaria.....</i>	221

⇒ <i>Molestias que padecen las personas que residen en zonas donde se desarrolla una actividad cinegética .....</i>	222
⇒ <i>Falta de actuación municipal ante las molestias de ruidos producidas por la celebración de conciertos en vía pública..</i>	224
10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS .....	227
<b>10.1. Introducción</b> .....	227
<b>10.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio</b> .....	235
A) Accesibilidad	
⇒ <i>La colaboración interadministrativa resuelve también problemas de accesibilidad en el transporte urbano.....</i>	235
B) Caminos y vías rurales	
⇒ <i>Ocupación por un particular de un camino público.....</i>	236
C) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Dilación en la tramitación del procedimiento para la rectificación del padrón municipal de habitantes.....</i>	237
D) Otros servicios públicos	
⇒ <i>Disconformidad con las condiciones establecidas por una empresa municipal que presta el servicio de suministro y distribución de energía eléctrica.....</i>	239
E) Proyectos de obras	
⇒ <i>Disconformidad con el proyecto de obra de construcción de un nuevo enlace con la autopista en Galdakao .....</i>	240
⇒ <i>Disconformidad de un grupo de vecinos con la construcción de un nuevo vial en un barrio de Barakaldo .....</i>	241
F) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	
⇒ <i>Reconocimiento de responsabilidad patrimonial condicionado a cuestiones que, aunque puedan estar relacionadas, han de ser objeto de otros expedientes .....</i>	242
11. SANIDAD .....	244
<b>11.1. Introducción</b> .....	244
<b>11.2. Selección de quejas</b> .....	247
A) Asistencia sanitaria	
⇒ <i>Información sobre el tiempo de espera para una intervención.....</i>	247
B) Derechos de los usuarios	
⇒ <i>Cancelación de datos relativos a la salud.....</i>	248
⇒ <i>Atención infantil en urgencias, primera asistencia por un médico no pediatra.....</i>	249
C) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Atención en procedimiento para certificación de defunciones: conducta inapropiada .....</i>	250

⇒ <i>Cobertura de vacantes: su alcance con ocasión de asistencia a situaciones de urgencia</i> .....	251
12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL .....	253
<b>12.1. Introducción</b> .....	253
<b>12.2. Selección de quejas</b> .....	254
Trabajo	
⇒ <i>Convocatoria de subvenciones: el requisito de inscripción en el servicio público de empleo, su alcance</i> .....	254
13. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .....	256
<b>13.1. Introducción</b> .....	256
<b>13.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio</b> .....	260
A) Accesibilidad	
⇒ <i>Problemas de accesibilidad en un ambulatorio recientemente reformado</i> .....	260
B) Disciplina urbanística y ruina	
⇒ <i>Revisión de una licencia urbanística no ajustada a la legalidad ni al planeamiento</i> .....	261
C) Gestión urbanística	
⇒ <i>Los gastos de mantenimiento y conservación de las urbanizaciones privadas de uso público</i> .....	264
⇒ <i>Disconformidad con la tramitación de un proyecto de reparación</i> .....	265
D) Ordenación urbanística	
⇒ <i>Disconformidad con la clasificación como suelo urbanizable de uso industrial de terrenos rurales</i> .....	266
14. VIVIENDA .....	268
<b>14.1. Introducción</b> .....	268
<b>14.2. Selección de quejas</b> .....	276
⇒ <i>Denegación de ayuda económica para la adquisición de vivienda libre usada</i> .....	276
⇒ <i>Requisitos de acceso a determinadas promociones municipales</i> .....	277
⇒ <i>Imposibilidad de escriturar la compraventa de una vivienda social tras la ruptura de la unión convivencial</i> .....	279
15. GESTIONES DIVERSAS .....	280
<b>15.1. Introducción</b> .....	280
<b>15.2 Selección de quejas</b> .....	280
⇒ <i>Sobre algunos mecanismos de intervención social y prevención de problemas de convivencia en comunidades de vecinos</i> .....	280
⇒ <i>Algunas quejas relativas al proceso de anulación de las candidaturas presentadas por la agrupación de electores Aukera Guztiak</i> .....	282

⇒ Obligación de los locales de negocio a contribuir a los gastos de instalación de ascensor.....	294
--	-----

## **CAPÍTULO II. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS..... 297**

### **1. RELACIÓN DE RECOMENDACIONES REFERIDAS A EXPEDIENTES DE QUEJA..... 299**

Recomendación 1/2005, de 21 de enero, al Consejo Vasco de la Abogacía, para que posibilite a la reclamante el acceso a la documentación que solicitaba y para que en el futuro facilite a quienes hayan sido parte en el procedimiento administrativo el conocimiento de los documentos que lo componen, salvo razones fundadas .....	301
Recomendación 2/2005, de 1 de febrero, al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, para que revoque el acto administrativo que desestimó la solicitud de exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica presentado por la interesada con motivo de su discapacidad, y reconozca su derecho a disfrutar de dicho beneficio, ya que cumple todos los requisitos exigidos por la normativa vigente, incluido el relativo al “uso exclusivo” del vehículo.....	307
Recomendación 3/2005, de 2 de febrero, al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, para que cumpla lo dispuesto en la normativa de tráfico respecto a la circulación de bicicletas, patines, monopatines y aparatos similares por aceras y zonas peatonales, promueva el conocimiento público de los usos que de tales vehículos autoriza dicha normativa en esos espacios y actúe con el rigor necesario para evitar los usos indebidos.....	312
Recomendación 4/2005, de 17 de marzo, al Ayuntamiento de Sestao, para que devuelva la cantidad de 60,10 € abonada por el interesado en concepto de tasa por inmovilización de su vehículo .....	315
Recomendación 5/2005, de 20 de abril, al Departamento para el Desarrollo del Medio Rural de la Diputación Foral de Gipuzkoa, para que deje sin efecto una sanción, por no haber observado las debidas garantías en el procedimiento tramitado para su imposición .....	319
Recomendación 6/2005, de 1 de junio, al Ayuntamiento de Irun, para que:	
1. Condicione la autorización otorgada para la organización de un Alarde excluyente de las mujeres a su adecuación a la Ley Vasca 4/2005, para la	

	Igualdad de Mujeres y Hombres, exigiendo como requisito imprescindible la participación igualitaria de las mujeres.	
	2. Asuma la habilitación de un Alarde igualitario, ya sea mediante la convocatoria de un Alarde público o estimando favorablemente los términos de las solicitudes elevadas para la subvención y autorización de un alarde mixto.	
	3. Ejercer las facultades de policía que impidan, durante el periodo festivo, la apertura de establecimientos que constituyan focos de violencia contra las personas partidarias de un Alarde igualitario, y active institucionalmente, a lo largo de todo el año, campañas de sensibilización que promuevan un cambio de la opinión pública hacia posiciones de aceptación de la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito festivo. ....	329
Recomendación 7/2005,	de 16 de junio, al Ayuntamiento de Lasarte-Oria, para que resuelva expresamente la solicitud de acceso a determinada documentación .....	347
Recomendación 8/2005,	de 29 de junio, al Ayuntamiento de Labastida, para que requiera al titular de un bar que adopte las medidas de aislamiento y modulación acústica prescritas por la normativa y para que le advierta que, en caso contrario, podría procederse al cierre del establecimiento como medida cautelar .....	354
Recomendación 9/2005,	de 29 de junio, al Ayuntamiento de Bilbao, para que deje sin efecto la vía de apremio para la ejecución forzosa de la sanción recaída en un procedimiento en materia de tráfico y devuelva las cantidades recaudadas en su virtud .....	361
Recomendación 10/2005,	de 29 de junio, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, para que deje sin efecto la sanción impuesta al interesado, realice los trámites oportunos para dejar sin efecto el eventual procedimiento de apremio y devuelva las cantidades recaudadas .....	366
Recomendación 11/2005,	de 29 de junio, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, para que deje sin efecto la sanción impuesta al interesado, realice los trámites oportunos para dejar así mismo sin efecto el consiguiente procedimiento de apremio y devuelva las cantidades recaudadas en su virtud .....	374



Recomendación 12/2005, de 18 de julio, al Ayuntamiento de Oiartzun, para que admita la solicitud de inscripción en el padrón municipal del interesado .....	380
Recomendación 13/2005, de 19 de julio, al Ayuntamiento de Bergara, para que anule el recargo de apremio aplicado a una liquidación incorrectamente notificada al interesado y revise los modelos de notificación que utiliza para ajustarlos a la legalidad vigente .....	387
Recomendación 14/2005, de 20 de julio, al Ayuntamiento de Lemoiz, para que continúe y resuelva el procedimiento iniciado para la recuperación de oficio de la posesión del camino carretil de Urizar conforme al art. 71 del Reglamento de Bienes.....	391
Recomendación 15/2005, de 11 de agosto, al Ayuntamiento de Hondarribia, para que:	
1. Asuma la habilitación de un espacio festivo igualitario para hombres y mujeres, ya sea mediante la convocatoria de un Alarde público, o promoviendo la incorporación de la Compañía Jaizkibel al Alarde ya autorizado a Alarde Fundazioa, condicionando para ello dicha autorización al cumplimiento de la exigencia de no discriminación por razón de sexo, de acuerdo con los artículos 3.1 b) y 25.1 de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.	
2. Asuma institucionalmente la responsabilidad que le corresponde a la hora de garantizar un clima festivo, pacífico y respetuoso con las minorías, mediante un llamamiento a un comportamiento cívico y democrático durante los eventos festivos con las personas que integran la Compañía Jaizkibel, y llevando a cabo, a lo largo de todo el año, actividades o campañas de sensibilización que promuevan un cambio del estado de opinión actual hacia posiciones de aceptación de la igualdad de mujeres y hombres .....	396
Recomendación 16/2005, de 23 de septiembre, al Ayuntamiento de Portugalete, para que prosiga la investigación de la actuación policial que ha motivado la queja, y cumpla la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” .....	412

Recomendación 17/2005, de 27 de octubre, al Ayuntamiento de Bilbao, para que deje sin efecto las sanciones impuestas en los procedimientos sancionadores de tráfico tramitados y, en su caso, devuelva las cantidades que eventualmente haya recaudado por tal concepto.....	424
Recomendación 18/2005, de 21 de noviembre, al Ayuntamiento de Portugalete, para que conteste por medio de una resolución expresa a las solicitudes de inscripción en el padrón municipal, inscriba a las personas que tienen residencia efectiva en el municipio y desarrolle una intervención social ante las carencias de alojamiento.....	430
Recomendación 19/2005, de 21 de noviembre de 2005, al Ayuntamiento de Portugalete, para que elabore un protocolo de actuación entre los servicios municipales que sirva para mejorar la acogida de personas de etnia gitana, facilite su integración y establezca con los ayuntamientos limítrofes respuestas coordinadas para atender y acoger a la población inmigrante .....	435
Recomendación 20/2005, de 21 de noviembre de 2005, al Ayuntamiento de Ortuella, para que elabore un protocolo de actuación entre los servicios municipales que sirva para mejorar la acogida de personas de etnia gitana, facilite su integración y establezca con los ayuntamientos limítrofes respuestas coordinadas para atender y acoger a la población inmigrante .....	441
Recomendación 21/2005, de 25 de noviembre, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, para que, con respeto de todas las garantías procedimentales, excluya de la lista de sustituciones a quienes no dispongan de la titulación que la normativa prevé expresamente para cada una de las especialidades, revise los actos que derivan de esa inclusión incorrecta, y compruebe y depure sus registros informáticos en cuanto a la codificación exacta de diversos títulos .....	446
2. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO .....	455
2.1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS.....	457
A) Gobierno Vasco.....	457
B) Administración local .....	457
C) Otras instituciones afectadas .....	458
2.2 RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS .....	459
A) Gobierno Vasco.....	459
B) Administración foral.....	459
C) Administración local .....	459

2.3. RECOMENDACIONES PENDIENTES .....	462
A) Gobierno Vasco.....	462
B) Administración local .....	462
<b>CAPÍTULO III. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL.....</b>	<b>465</b>
1. Sobre la necesidad de mejorar las vías y procedimientos de ayuda institucional a las asociaciones que trabajan en el campo social .....	467
2. Necesidad de redefinir el concepto de perros guía o de asistencia en nuestra Comunidad Autónoma Vasca.....	476
3. Consideraciones sobre el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones padronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias.	481
4. Algunas consideraciones sobre la elaboración por parte de los ayuntamientos de las certificaciones de empadronamiento en el proceso de normalización de la situación jurídica de las personas extranjeras .....	502
5. Información y participación ciudadana en el ámbito local.....	507
6. La edificación sostenible. Hacia una mayor eficiencia energética de los edificios .....	515
<b>CAPÍTULO IV. INFORMES EXTRAORDINARIOS.....</b>	<b>523</b>
1. ACTUACIONES DE CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DICTADAS EN LOS INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS EN AÑOS ANTERIORES.....	525
2. INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS DURANTE EL AÑO 2005.....	527
2.1. Informe extraordinario sobre el sistema de atención a personas mayores en la CAPV .....	527
2.2. Informe extraordinario sobre la situación de los menores no acompañados en la CAPV.....	530
3. INFORMES EXTRAORDINARIOS EN ELABORACIÓN DURANTE EL AÑO 2005.....	539
3.1. Próximo informe extraordinario sobre convivencia y confrontación entre iguales en los centros educativos.....	539
3.2. Próximo informe extraordinario sobre las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV.....	542
3.3. Próximo informe extraordinario sobre la respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave....	545
3.4. Otros informes extraordinarios iniciados durante 2005 .....	548

## **CAPÍTULO V. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PREFERENTE ..... 549**

1. Atención específica a la problemática de las mujeres ..... 552
2. Atención específica a la problemática de las personas mayores ..... 593
3. Atención específica a la problemática de los menores..... 605
4. Atención específica a la problemática de las personas extranjeras y minorías étnicas ..... 661
5. Atención específica a la problemática de las personas con discapacidad ..... 675

## **CAPÍTULO VI. OTRAS ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HU- MANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL Y CON INSTITUCIONES GARANTISTAS DE DERECHOS 687**

1. ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL ..... 689
  - 1.1. Relaciones de colaboración con colectivos, asociaciones y agentes sociales ..... 689
  - 1.2. Becas de investigación convocadas por la institución del Ararteko ..... 699
  - 1.3. Jornadas de los cursos de verano de la UPV/EHU sobre “Nuevas familias y principios de igualdad. Un debate abierto” ..... 701
  - 1.4. II Foro de participación ciudadana sobre derechos humanos..... 702
  - 1.5. Exposición itinerante sobre la Ley de la Infancia..... 704
  - 1.6. Nueva revista de los defensores autonómicos denominada “Derechos ciudadanos” ..... 705
2. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS..... 707
  - 2.1. XX Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo ..... 707
  - 2.2. X Congreso y Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) ..... 718
  - 2.3. Ciclo de jornadas conmemorativas del 20º aniversario de la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya..... 728
  - 2.4. Intervención del Ararteko ante la Junta General del Principado de Asturias para departir sobre el Proyecto de Ley del Procurador General. 729
  - 2.5. Acto de homenaje al que fuera primer Ararteko D. Juan San Martín Ortiz de Zarate..... 730

<b>CAPÍTULO VII. LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS</b> .....	731
1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES.....	733
2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS .....	738
3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS.....	742
A) Quejas presentadas contra el Gobierno Vasco .....	742
B) Quejas presentadas contra las administraciones forales.....	744
C) Quejas presentadas contra la Administración local .....	745
D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la CAPV.....	749
E) Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Admi- nistración de justicia en la CAPV.....	750
4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS).....	751
5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS) .....	754
6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLA- MAR).....	763
7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS) .....	765
8. ACTUACIONES DE OFICIO .....	767
9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARAR- TEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS).....	768
<b>CAPÍTULO VIII. RESISTENCIA DE DETERMINADOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO CONCEDIDO</b> .....	771
1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES .....	773
2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE IN- FORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2005 .....	777
A) Gobierno Vasco .....	777
B) Diputaciones forales.....	778
C) Ayuntamientos .....	779
D) Otros organismos públicos .....	783
3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2005 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN.....	784
A) Gobierno Vasco .....	784
B) Diputaciones forales.....	788
C) Ayuntamientos .....	789
D) Otros organismos públicos .....	796

4. RELACIÓN DE APERCIBIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2005 .....	797
A) Gobierno Vasco .....	797
B) Ayuntamientos .....	797

## **CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES. DERECHOS Y LIBERTADES .....** 799

1. PRINCIPIO DE IGUALDAD .....	803
2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS .....	806
2.1. Derecho a la vida y a la integridad física y moral .....	806
2.2. Derecho a la libertad y a la seguridad. Derechos de las personas detenidas .....	808
2.3. Derecho a la intimidad .....	809
2.4. Principio de igualdad en el acceso a la función pública .....	810
2.5. Derecho a la tutela judicial efectiva. Principio de presunción de inocencia .....	812
2.6. Derechos de las personas privadas de libertad .....	814
2.7. Derecho a la educación .....	815
3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS .....	817
3.1. Sistema tributario justo. Principios de igualdad, progresividad y legalidad .....	817
3.2. Derecho a la propiedad privada .....	818
4. DERECHOS SOCIALES .....	819
4.1. Protección de la familia. Protección de los derechos de los menores ..	819
4.2. Derecho a la salud .....	821
4.3. Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado .....	821
4.4. Derecho a una vivienda digna .....	823
4.5. Derechos de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (derechos de las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica) .....	826
4.6. Derechos de las personas mayores .....	827
5. RECAPITULACIÓN .....	830

## **ANEXOS**

- ANEXO I: Violencia escolar y familiar (XX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo) .....	833
--	-----

- ANEXO II: GRÁFICOS.....	841
- Diagrama 1:	Proporción en que se ha apreciado irregularidad de la Administración en las quejas concluidas en 2005 ..... 843
- Diagrama 2:	Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko ..... 843
- Diagrama 3:	Evolución del número de quejas recibidas (1989-2005)..... 844
- Diagrama 4:	Situación de las quejas recibidas en 2005 tras el proceso de admisión ..... 844
- Diagrama 5:	Distribución por áreas de las quejas tramitadas directamente ..... 845
- Diagrama 6:	Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas ..... 845
- Diagrama 7:	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco ..... 846
- Diagrama 8:	Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco ..... 846
- Diagrama 9:	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales..... 847
- Diagrama 10:	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos ..... 847
- Diagrama 11:	Evolución de las quejas recibidas de cada territorio (1989-2005)..... 848
- Diagrama 12:	Evolución de las quejas recibidas de cada territorio, por cada 10.000 habitantes ..... 848
- Diagrama 13:	Distribución de las quejas recibidas según las características de quienes las presentan ..... 849
- Diagrama 14:	Distribución de las quejas recibidas según la lengua en que han sido presentadas ..... 849
- Diagrama 15:	Distribución de las quejas recibidas según su forma de presentación ..... 849
- Diagrama 16-17:	Visitas recibidas en las oficinas de atención directa en 2005 (número y características) ... 850
- Diagrama 18:	Distribución de las visitas por grupos de edad..... 850
- Diagrama 19:	Visitas materializadas en quejas..... 851
- Diagrama 20:	Actuaciones de oficio (2005). Distribución por áreas ..... 852
- Diagrama 21:	Actuaciones de oficio (2005). Distribución por administraciones afectadas ..... 852
- Diagramas 22 a 27:	Valoración de la intervención de la institución del Ararteko por parte de las personas reclamantes (resultados de la encuesta) ..... 853

- Diagramas 28-29: Valoración de la intervención de la institución del Ararteko de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal” ..... 856

**ÍNDICE DE MATERIAS**..... 857



## PRESENTACIÓN

El presente volumen contiene el informe anual de la institución del Ararteko correspondiente al año 2005, es decir, el conjunto de actuaciones y actividades que hemos realizado a lo largo del pasado año las 45 personas que componemos la plantilla de la Oficina del Ombudsman vasco que tengo el honor de dirigir y representar.

En el informe se da cuenta de los expedientes de queja que se han tramitado en el Ararteko, agrupados por temas, en conformidad con las áreas materiales que hay constituidas en su seno y según las reclamaciones presentadas por ciudadanos y ciudadanas relativas a la actuación –o a la falta de actividad– de una administración pública vasca. El procedimiento de la queja exige, como es natural, escuchar a la administración concernida, para que fundamente su posición. Un año más tenemos que constatar que, lamentablemente, son numerosas las ocasiones (como podrá comprobarse en la información estadística correspondiente) en las que la Administración no responde con prontitud, lo cual genera un alargamiento injustificado del procedimiento, que conlleva darle un mal servicio a la persona que ha acudido al Ararteko. Es nuestra voluntad seguir insistiendo ante las administraciones públicas para que colaboren eficazmente con esta institución garantista, con objeto de que demos respuesta al ciudadano o ciudadana reclamante en un tiempo razonable.

La Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko configura ésta como un “*alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución garantizándolos de acuerdo con la Ley*” y, por tanto, aun cuando ésa sea nuestra función primordial, no debemos limitarnos a la tramitación de las quejas. De entre las actividades no encuadrables en la figura de la queja, quisiera destacar, en primer lugar, los informes extraordinarios sobre colectivos y situaciones que, a nuestro juicio, deben ser atendidos con particular énfasis para que el ejercicio de los derechos en Euskadi tenga la salvaguarda debida para todos los ciudadanos y ciudadanas en condiciones de igualdad.

En la cultura y el quehacer de los ombudsmen está muy arraigada la idea de que debemos prestar particular atención a los colectivos o grupos de personas que se hallan, en lo que respecta al ejercicio de sus derechos fundamentales, en una situación de vulneración, de déficit, de riesgo o de vulnerabilidad. A lo largo de 2005 hemos realizado un gran esfuerzo por racionalizar nuestras líneas de trabajo en este campo de acuerdo con los recursos humanos disponibles, y, como consecuencia de ello, este año estamos ya en condiciones de fijar planes de actuación concretos en relación con diez colectivos: menores de edad; mujeres; personas mayores; personas con discapacidad o funcionalidad alternativa; inmigrantes y minorías étnicas; víctimas de la violencia terrorista; personas gays, lesbianas, transexuales y bisexuales; mujeres y hombres que

se hallan en prisión; personas en situación de pobreza; y personas con enfermedades crónicas, así como aquellas afectadas por una enfermedad mental.

El trabajo pro activo y de impulso en los campos señalados por parte de esta institución de ombudsman significa que el Ararteko es y debe ser Defensor del Menor, de la Mujer, del Mayor, etc. en calidad de alto comisionado del Parlamento Vasco. Queremos significar, en este sentido, la importancia y el alto valor cualitativo del enfoque transversal desde el que abordamos nuestro trabajo en favor de los colectivos señalados, de manera que, por lo que respecta al Área de la Mujer, por ejemplo, procuramos conocer la realidad de los derechos de las mujeres en el campo de la educación, de las personas mayores, de las viviendas de acogida a mujeres maltratadas o amenazadas, de las lesbianas, de las inmigrantes, de las cárceles, etc. y plantear iniciativas dirigidas a la administración pública competente desde la especificidad de la realidad analizada, pero, a la vez, desde una visión integral y multidisciplinar.

Como Defensor del Menor ligado al Parlamento Vasco, la metodología de trabajo de la institución del Ararteko es análoga a la descrita para el Área de la Mujer. En cualquier caso, si bien nuestra oficina ha trabajado siempre intensamente en el campo de la infancia y la adolescencia, como corresponde a un ombudsman, me he propuesto intensificar nuestra labor en este campo y darle un carácter prioritario, por cuanto que, tanto desde la perspectiva de la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes –que tienen un alto riesgo potencial de vulnerabilidad y de falta de recursos para proteger sus derechos–, como desde aquella otra que tiene por objeto la promoción de los valores y de la cultura de respeto a los derechos humanos, desde ambas perspectivas el cumplimiento del cometido principal del Ararteko de defensa de los derechos de las personas nos exige trabajar con ahínco y de manera preferente en todo lo relativo al mundo de la infancia y la adolescencia. Fruto de este empeño son diversas iniciativas que han tenido su origen o su desarrollo en el año 2005: el II Foro de Ciudadanía que se organizó en las tres capitales de la CAPV sobre el tema del acoso entre iguales en el ámbito escolar; la realización durante el curso escolar 2005-06 del trabajo de campo del informe extraordinario sobre convivencia entre los escolares; la decisión de poner en marcha a lo largo del presente año la elaboración de un informe extraordinario sobre la transmisión de valores a nuestros menores; o la exposición itinerante –que recaló en siete localidades vascas con intención de abarcar al máximo número de personas– de una colección de fotografías y mensajes confeccionados por la asociación Save the Children, que tienen por objeto la difusión y la sensibilización de los derechos de la infancia.

Un año más debemos insistir en la necesidad de agitar conciencias, las conciencias de las instituciones y administraciones públicas y también las conciencias de los ciudadanos y ciudadanas, para que entre todos mejoremos la situación de los derechos humanos en Euskadi, para que día a día vayamos construyendo y reconstruyendo valores de respeto a los derechos de las personas, al tiempo que eliminamos los agentes destructores o limitadores de los derechos humanos. Por ello, un año más debemos exigir a ETA que desaparezca, porque su existencia y sus acciones violentas o de coacción y extorsión suponen una conculcación y una amenaza gravísimas contra los derechos y libertades de las personas. Y debemos abogar por que las víctimas de toda violencia terrorista obtengan el resarcimiento moral y el reconocimiento social debidos y vean restituida plenamente su dignidad. Y debemos también exigir a las instituciones y ór-

ganos que conforman el Estado democrático de Derecho que sean escrupulosamente respetuosos con los derechos de las personas y con el sistema de garantías de los derechos, de manera que toda denuncia que plantee la ciudadanía sobre una actuación presuntamente incompatible con los principios y valores de la democracia encuentre siempre una respuesta clara que disipe cualquier duda acerca de la pureza democrática del sistema.

No quisiera acabar sin dedicar unas palabras emocionadas a Juan San Martín, nuestro primer Ararteko, que nos dejó el 30 de mayo de 2005. Tuvimos ocasión de glosar su figura en el homenaje que organizó esta institución el 21 de noviembre del pasado año. En dicho acto se puso de manifiesto por parte de todos los intervinientes el enorme aprecio que las virtudes personales de Juan, sus cualidades intelectuales y su ingente obra han generado en los muchos ámbitos en los que trabajó con brillantez y dedicación absoluta. Decir todo lo que sobre él pensamos y sentimos en esta institución del Ararteko que desde la nada puso en pie Juan San Martín nos ocuparía mucho espacio y, por ello, nos limitaremos en este documento a dejar constancia de la grandeza del personaje y de su aportación fundamental al Ararteko. Quisiera, por todo ello, comprometerme a que esta institución trabaje en su devenir según el lema “Ekin eta Jarrai” (emprender y continuar), que se la tomamos prestada a Euskaltzaindia, porque a buen seguro es el que guió la vida y obra de Juan San Martín.

31 de enero de 2006

EL ARARTEKO

*Iñigo Lamarca Iturbe*



## CAPÍTULO I

# **SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS MATERIALES EN LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE QUEJA Y DE OFICIO**



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

Las 1.459 quejas recibidas y las 42 actuaciones de oficio iniciadas en el año 2005 plantean una muy diferente tipología de problemas, por lo que se considera de gran interés reseñar en este capítulo una selección de las más relevantes, agrupándolas en las distintas áreas en las que se estructura la actividad de la institución del Ararteko.

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

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

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

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

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

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





# 1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

## 1.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2005 se han presentado un total de 25 quejas en el área de agricultura, industria, comercio y turismo, que representan el 2,29 % del total de las quejas recibidas en la institución en este ejercicio.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	10
- Administración local.....	9
- Administración foral.....	8

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

- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	10
- Agricultura, ganadería y pesca .....	5
- Protección de los animales.....	4
- Consumo .....	3
- Comercio.....	1
- Industria.....	1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	1

La mayoría de las reclamaciones presentadas en esta área, casi la mitad, se refieren a la problemática de funcionamiento de las distintas administraciones y los incumplimientos en materia de procedimiento administrativo, básicamente, concernientes a la falta de respuesta, la respuesta extemporánea o la falta de motivación suficiente en las resoluciones adoptadas, cuando no resoluciones tipo que no facilitan a los afectados información alguna para poder rebatir su contenido o incluso impiden conocer el sentido de la resolución.

En materia de agricultura, ganadería y pesca, destacan las cuestiones que nos han planteado los titulares interesados en el ejercicio de actividades tanto recreativas como productivas que se desarrollan en el medio rural, pero también otras personas que se sienten afectadas por las molestias que les generan algunas actividades de ocio. Así, hemos tramitado una queja por las dificultades que ha tenido una persona para conseguir el permiso especial para la práctica de la caza con arco en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Por el contrario, varios vecinos nos trasladan los problemas que genera el ejercicio de la caza en los alrededores de los núcleos urbanos, viviendas aisladas o terrenos cercados en el entorno de la reserva de la biosfera de Urdaibai en Bizkaia. El objeto de estas reclamaciones es plantear a la Diputación Foral de Bizkaia la necesidad de ordenar y planificar los distintos usos existentes en los terrenos de aprovechamiento cinegético común y establecer un régimen que delimite con claridad las zonas de práctica de caza

y excluya, conforme la normativa vigente la Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza, otras zonas por motivos de seguridad o incompatibilidad con el fin de garantizar la protección de las personas y sus bienes.

También cabe reseñar, la referida a un propietario de terrenos forestales que no había obtenido la autorización perceptiva para la corta a hecho de roble del país por estar ubicada la parcela en una zona de conservación del Parque Natural de Gorbeia. La denegación venía motivada por la utilización de un método de extracción de madera que provoca un gran impacto ecológico en los bosques. (ver resumen 112/2005)

En el sector de consumo, traemos a colación el desacuerdo expresado por la madre de un menor por la venta ambulante de pistolas de aire comprimido en los puestos de la feria, con motivo de las fiestas de Urretxu. (ver resumen 12/2005)

Por lo que respecta al apartado de industria, hemos tramitado una queja de una comunidad de vecinos por los continuos cortes de suministro de energía eléctrica que venían sufriendo desde hace más de un año (ver resumen 1422/2004). También nos siguen planteando quejas con la preocupación por los centros de transformación aérea de alta tensión y los riesgos que este tipo de instalaciones pueden suponer para la salud de las personas.

Las solicitudes para que las empresas titulares de este tipo de instalaciones eléctricas procedan al soterramiento, se enfrentan al problema de determinar quien asume el coste económico de su traslado o modificación. La vigente Ley 54/97, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, establece que, dentro de las relaciones civiles entre particulares, el dueño de un terreno sobre el cual discurra una línea aérea de alta tensión o la instalación del transformador de la red eléctrica puede solicitar el cambio de trazado pero deberá correr con los gastos de la modificación.

Con relación a esta problemática, esta institución, realizó en el año 2002 una recomendación general -incluida en el informe del año 2002 presentado al Parlamento Vasco- que conviene recordar.

Señalábamos, en aquella ocasión, la conveniencia de que las administraciones implicadas informasen de manera clara y comprensible sobre cuál es el estado actual de la investigación científica y sobre los efectos de los campos electromagnéticos en la salud. También apostábamos por una política de soterramiento selectivo -atendiendo a criterios de seguridad o de necesidad en ciertas zonas especialmente sensibles- en suelo urbano o urbanizable y zonas limítrofes, en las que debían participar de forma activa los ayuntamientos afectados, las empresas eléctricas, otras administraciones con competencia en la materia así como los propietarios afectados.

Finalmente, en el área de **protección de animales** debemos hacer mención a las reclamaciones recibidas por personas y asociaciones interesadas en la defensa y protección de los animales. Así dejamos constancia de las reclamaciones presentadas por colectivos contrarios a la autorización de espectáculos taurinos con carácter general, como las corridas de toros. Otro caso cuestiona la utilización de animales para su exposición en las dependencias del centro educativo durante un evento en el que se soltaban vaquillas atadas por una soga y eran rodeadas por el público que las citaba al uso habitual de las tradicionales sokamuturrak.

En este mismo apartado, cabe destacar la queja de propietarios de perros que cuestionan la falta de habilitación de zonas de esparcimiento por parte de los Ayuntamientos a pesar de la previsión normativa. (ver resumen 1126/2004)

## 1.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Agricultura, ganadería y pesca

⇒ *La incidencia de la declaración de un parque natural en el derecho de propiedad (112/2005)*

#### • Reclamación

El propietario de unos terrenos forestales, dedicados hasta ese momento a la explotación de roble del país, expresó su disconformidad con las restricciones de usos que afectan a los predios que se sitúan en el interior del Parque Natural de Gorbeia.

En concreto, el Director General de Montes y Espacios Naturales del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Bizkaia había desestimado la solicitud de corta a hecho de roble del país que el reclamante había presentado, porque la parcela se situaba en una zona de conservación del parque en la que se prohibía expresamente la corta a hecho en masas naturales.

#### • Análisis

En el año 1994 se declaró Parque Natural el área de Gorbeia, dada la singularidad y variedad de su flora y fauna. Esta declaración supuso que el área de Gorbeia se convirtiese en un espacio a preservar, por lo que fue preciso que se reordenaran los usos de los terrenos situados en el parque natural. Asimismo, dicha declaración también exigió que se estableciesen las normas que iban a regular la forma en la que se iban a poder desarrollar las actividades económicas y recreativas dentro de ese espacio natural. Dichas actuaciones se llevaron a cabo a través de dos instrumentos: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión. Estas normas fueron aprobadas, la primera, mediante Decreto 227/1994, de 28 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Gorbeia (BOPV 154, 16-08-1994) y la segunda, a través del Decreto 66/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Gorbeia (BOPV 102, 03-06-1998).

Ambas normas se dictaron con una clara vocación de proteger y conservar esa área, por lo que no se va a permitir ningún uso que no estuviese ya presente en el ámbito territorial del parque.

En relación con el uso forestal, el Decreto 227/1994 fija en su art. 12 unas normas generales, conforme a las que en el espacio del parque, por principio, no se van a autorizar las cortas a hecho de especies arbóreas de crecimiento lento. Concretamente, esta norma en su apartado 2 dice que *“se prohíbe la corta de cualquier árbol sin autorización expresa del Órgano Gestor del Parque. En montes poblados con especies naturales de crecimiento lento, salvo casos excepcionales y por motivos fundados, no podrán autorizarse las cortas a hecho y el cambio de uso.”*

El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área del Gorbeia traslada esa previsión general a las distintas zonas de conservación en las que se divide el parque. Así, en relación con la Zona de Conservación Activa II, en su art. 29 señala que se autoriza *“el aprovechamiento de masas arboladas naturales, excepto cortas a hecho.”*

A la vista de esta expresa previsión que recoge el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Gorbeia teníamos que reconocer que la actuación del Departamento de Agricultura se había ajustado a la normativa vigente, al denegar la petición.

La razón que se esgrime, a la hora de justificar la oposición a este método de extracción de madera es que la corta a hecho o a matarrasa provoca un gran impacto ecológico en los bosques. Los bosques son sistemas ecológicos interrelacionados con capacidad de automantenimiento, gracias a que están constituidos por árboles de diversas edades y tamaño. Una corta a hecho implica la corta total del arbolado en superficie lo que supone la reforestación integral y por tanto, la creación de espacios homogéneos y uniformes.

Estos métodos de corta al transformar los bosques devienen habitualmente incompatibles con la protección de un parque natural, ya que la finalidad de la creación de estos espacios es promover la recuperación de los ecosistemas propios de los bosques.

Creemos que tras la promulgación de la Constitución en 1978, el contenido del derecho de propiedad que recogía el Código Civil en el artículo 348 se ha visto sensiblemente afectado, ya que, de acuerdo con el tenor del artículo 33.1 y 2 de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la propiedad cumple una función social que delimita su contenido, de acuerdo con las leyes.

Sobre este particular el artículo anteriormente señalado establece que:

- “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.”*

Entendemos que el cumplimiento de esta función social delimitaría, en todo momento, el contenido del derecho de propiedad, restringiendo las facultades de uso que tienen los propietarios sobre sus bienes.

Al lado de las facultades de uso, goce y disfrute de los bienes, coexistirían cargas y obligaciones, impuestas por las leyes o, en su caso por los reglamentos, para permitir la satisfacción del interés social. En este caso, el interés social o general, que recoge la declaración de Parque Natural de Gorbeia consideramos que aparecería plasmado en el artículo 45 de nuestro texto constitucional, es decir, en el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado y en la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

De la misma manera que los propietarios de un terreno no pueden edificar en él cuando quieren y como quieren, porque una disposición legal, como la Ley del Suelo, se lo prohíbe; así mismo, una norma puede limitar las variedades de explotación en una finca, poner limitaciones a los métodos de corta y extracción a aplicar, sin que ello suponga un recorte al derecho de propiedad, sino un simple límite establecido por la ley. En este sentido, al menos, se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional en diversas sentencias.

Consideramos que el ejercicio del derecho de propiedad no debería lesionar intereses sociales, por lo que el ámbito de sus facultades se debería ver reducido al no poder ejercerse en detrimento de los intereses colectivos.

Tanto la doctrina mayoritaria, como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional mantiene que sólo habrían de ser indemnizables aquellas limitaciones del derecho de propiedad que incidiesen en el contenido esencial del mismo, es decir, aquellas que impidiesen la transmisión del bien, la obtención de todo tipo de rentabilidad y el propio uso o disfrute de éste por parte de su titular.

En todo caso, hemos de reconocer que ésta es una cuestión que es muy debatida y que desde el punto de vista del derecho de propiedad, la constitución de un Parque Natural, en principio, no beneficia económicamente a los titulares de los terrenos en los que ese parque se ubica.

También es cierto que con una finalidad de paliar las limitaciones de usos y aprovechamientos en los terrenos que se sitúan en el interior del Parque, el Decreto 228/1994, por el que se declara Parque Natural el área de Gorbeia y más en particular, el Decreto 66/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Gorbeia establece y desarrolla un plan de compensaciones al sector forestal en su apartado 11. Estos mecanismos de compensación económica fundamentalmente están orientados a limitar la incidencia por cambio de especie y por el empleo de técnicas de extracción de madera y de ejecución de labores forestales que no resulten agresivas para el suelo.

Por último, entendemos que tenemos que hacer mención a que el Decreto 228/1994, por el que se declara Parque Natural el área de Gorbeia, crea un órgano asesor y colaborador con las administraciones en la gestión de este parque natural que es el Patronato del Parque Natural.

Este órgano, a nuestro juicio, es importante porque en él también participan y tienen representación los propietarios de los predios de la zona, los forestalistas y agricultores de montaña..., que son quienes mejor conocen la incidencia que tiene la declaración de un parque natural. El Patronato tiene asignadas múltiples atribuciones, pero quizás una de las más interesantes, a este respecto, es que le corresponde proponer las medidas necesarias para la conservación, mejora y conocimiento del parque y para el desarrollo económico y social de la zona. Asimismo, el Patronato participan muy activamente en el proceso de revisión del Plan Rector de Uso y Gestión. Entendemos que esa representación de los intereses de los titulares de explotaciones, de predios..., esto es, de los afectados puede ser una vía muy válida para tratar de negociar y plantear propuestas de mejora en beneficio de los titulares de fincas que se encuentran ubicadas dentro del parque natural.

- Resultado

Informamos al afectado de que la decisión adoptada por el Servicio de Montes de la Diputación Foral de Bizkaia se ajustaba a las previsiones que recoge el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Gorbeia.

## B) Consumo

### ⇒ Venta ambulante de pistolas de aire comprimido (12/2005)

#### • Reclamación

La madre de un menor se dirigió a la institución, para exponer su desacuerdo con la venta durante las fiestas de Urretxu de pistolas de aire comprimido en los puestos ambulantes, instalados en la feria.

#### • Análisis

El Reglamento de Armas (aprobado mediante Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, BOE 55, 05-03-1993), en su sección III, concretamente, en el art. 3 clasifica las armas y las armas de fuego, e incluye en el apartado 2º de la 4ª categoría a las pistolas de aire comprimido. Este artículo señala:

*“Se entenderá por armas y armas de fuego reglamentadas, cuya adquisición, tenencia y uso pueden ser autorizados o permitidos con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, los objetos que, teniendo en cuenta sus características, grado de peligrosidad y destino o utilización, se enumeran y clasifican en el presente artículo en las siguientes categorías: (...)*

*4ª categoría: (...)*

*2. Carabinas y pistolas, de ánima lisa o rayada y de un solo tiro, y revólveres de acción simple, accionadas por aire u otro gas comprimido no asimiladas a escopetas”.*

Este tipo de armas sólo se puede vender en armerías reglamentariamente autorizadas y establecimientos de venta de artículos deportivos debidamente autorizados, según recoge el art. 56 del Reglamento de Armas.

#### • Resultado

Con una marcada finalidad preventiva, nos pusimos en contacto con el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, para informarles del problema, con el fin de que lo pudiesen tomar en consideración, cuando realizan campañas de inspección en las que comprueban la seguridad de los juguetes que se encuentran a la venta en nuestra Comunidad Autónoma.

Igualmente, con la voluntad de que también las autoridades del Ayuntamiento de Urretxu lo tuviesen presente, y así efectuasen comprobaciones en los puestos que se instalan en la localidad, esta institución les dirigió una comunicación en la que les recordamos cuál es la legislación que rige en esta materia y cuál es el ámbito de actuación de esa entidad local.

Concretamente, en esa comunicación se incidía en que, de acuerdo con la legislación vigente en materia de venta ambulante, corresponde al Ayuntamiento de Urretxu 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 (art. 19 de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial).

### C) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Continuos cortes en el suministro de energía eléctrica a viviendas (1422/2004)*

#### • Reclamación

La presidenta de la comunidad de vecinos de un inmueble situado en Vitoria-Gasteiz nos trasladó su preocupación, ante la falta de respuesta del Departamento de Industria, Comercio y Turismo a la reclamación que esa comunidad de propietarios había presentado contra la empresa Iberdrola. Esta reclamación estaba motivada en los continuos cortes de suministro de energía eléctrica que venían afectando a ese inmueble desde hacía más de un año.

#### • Análisis

Con carácter general, se ha de aclarar que en la actualidad no resulta posible asegurar al 100 por 100 la continuidad y calidad de la prestación del servicio de suministro eléctrico. Por esta razón, las normas que regulan este suministro –la Ley 54/1997, de 27 de noviembre y el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica– definen una serie de parámetros representativos de niveles de calidad que sirven para el establecimiento de incentivos y penalizaciones aplicables a las compañías eléctricas. Unos parámetros cuya función es fomentar el mantenimiento de unos adecuados niveles de calidad.

De esta manera, el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco se convierte, por decirlo de una forma sencilla, en el órgano que tiene que velar para que esos parámetros de calidad del servicio se cumplan.

Esta circunstancia, unida al hecho de que los reclamantes hubiesen presentado reclamación ante el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, nos sirvió para ponernos en contacto con ese departamento y solicitarle que nos informase de las actuaciones que había promovido, en orden a buscar una solución al problema.

#### • Resultado

El mencionado departamento nos facilitó un informe en el que se dejaba constancia de las múltiples comprobaciones que se habían realizado en el alumbrado público y en las obras que se estaban ejecutando en la zona. De este informe se desprende que se había localizado la causa que, aparentemente, originaba la perturbación en el suministro a las viviendas.

El Departamento de Industria, Comercio y Turismo nos comunicó, asimismo, que había requerido a la constructora, para que subsanase, en un breve plazo de tiempo, las deficiencias detectadas en la ejecución de las obras, advirtiéndole, de que en caso de que persistiesen los disparos en los diferenciales de las viviendas próximas, iba a ordenar a Iberdrola que le cortase el suministro eléctrico.

A la vista de la actuación que había seguido el Gobierno Vasco y tras informar a los promotores de la queja del resultado de nuestras gestiones, procedimos a dar por finalizada nuestra intervención en el caso.

## D) Protección de los animales

### ⇒ *Habilitación de zonas de esparcimiento para animales (1126/2004)*

- Reclamación

Un colectivo de dueños y dueñas de perros usuarios de los parques de Bilbao nos traslada una serie de consideraciones sobre la aplicación de la ordenanza municipal de tenencia de animales. En concreto, el principal problema al que aluden es la falta de habilitación de espacios de esparcimiento de los animales en los que no sea exigible estar sujetos a una correa. Asimismo, plantean la posibilidad de utilizar de manera restringida el transporte público acompañados de estas mascotas.

- Análisis

Por parte del Servicio de Salud y Consumo del Ayuntamiento de Bilbao nos informan que no es posible habilitar las zonas de esparcimiento en parte de los parques y jardines debido al costo económico que supondría la limpieza, a los problemas de vigilancia que acarrearía y a la parcialidad para los usuarios próximos a esta zona respecto al resto de usuarios. Respecto al trato que en la Ordenanza municipal reciben los animales y sus propietarios, sobre la proporcionalidad de las sanciones previstas o la imposibilidad de utilizar los transportes públicos, el Ayuntamiento considera que la ordenanza se adecua al Decreto 101/2004, que regula la tenencia de animales de la especie canina.

A la vista de la respuesta facilitada por la entidad local, la institución del Ararteko estimó necesario efectuar diversas consideraciones sobre la normativa de tenencia de animales y sobre la petición realizada por el colectivo interesado.

En primer lugar, la normativa que rige las normas de convivencia entre propietarios de animales y el resto de ciudadanos establece un mandato para que los ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias, procuren habilitar zonas de esparcimiento para los animales de la especie canina. En estas zonas se altera la forma habitual de conducción del animal ya que no impera la obligación de la persona propietaria de llevar asido al animal, como sí ocurre en el resto de vías y espacios públicos urbanos que no sean de acceso restringido. De ese modo ha sido recogido por la Ordenanza reguladora de la tenencia y protección de animales en el término municipal de Bilbao, aprobada el 29 de noviembre de 2000, y por el Gobierno Vasco mediante Decreto 101/2004, que regula la tenencia de animales de la especie canina. En ese sentido, el mandato previsto en el Decreto 101/2004, de 1 de junio, responde a un cambio consciente de la administración pública vasca que incluye una recomendación activa a los poderes públicos para que, en la medida de sus posibilidades materiales y de la realidad social y geográfica del municipio, habiliten zonas de esparcimiento de animales. En ningún caso ese mandato puede verse descuidado o no ponerse los medios para su materialización amparándose en una decisión facultativa o derivada de la potestad discrecional técnica de la administración municipal. Esta cuestión ya ha sido recogida por esta institución en el informe ordinario 2004 remitido al Parlamento Vasco dentro de la recomendación general que hacía referencia a la intervención municipal ante la tenencia de perros calificados como potencialmente peligrosos.



Los argumentos esgrimidos por el Ayuntamiento para no delimitar estas zonas suponen una justificación proporcional y válida dentro de la esfera de las decisiones discrecionales. Sin embargo, al hilo de las consideraciones anteriores, esta prestación es de obligado cumplimiento para las administraciones aun cuando por las cuestiones aludidas tuviera que materializarse de forma gradual. Por ello, el costo económico de la habilitación de estas zonas, sin perjuicio del análisis o estudio económico financiero que lo avale, es un argumento que puede servir para establecer una programación del plan de establecimiento de las zonas de esparcimiento, pero en ningún caso su abandono o su omisión deliberada.

Por otro lado, el hecho de ubicar estos equipamientos en algunos lugares concretos, supone una mejora respecto a otros barrios o entornos urbanos donde no puedan habilitarse estas zonas. Esa circunstancia también puede producirse con otros equipamientos colectivos como parques o espacio públicos, y no sirve como argumento para eludir la creación de estas zonas de recreo. Por ese motivo, esta institución considera que los posibles desajustes deben corregirse mediante una adecuada ordenación y planificación de estas zonas pero no es en ningún caso excusa para no proveer a los ciudadanos y ciudadanas de estas infraestructuras.

- Resultado

A la vista de todas estas circunstancias, y con objeto de hacer prevalecer los intereses de todas las partes afectadas, consideramos que el Ayuntamiento de Bilbao debería habilitar suficientes espacios reservados para los animales de compañía. Estos lugares deben estar correctamente delimitados para que, dentro de los mismos, se garantice la seguridad de los animales y de las personas y, fuera de ellos, sea exigible el cumplimiento de las normas de tenencia de animales que deriva de la normativa. Estas zonas deberían estar ubicadas, al menos, en los principales parques de la villa y para su gestión deberían establecer formulas de participación de los colectivos de defensa y protección de los animales. En respuesta a esta sugerencia el Ayuntamiento ha vuelto a insistir en las dificultades presupuestarias para la puesta en marcha de los espacios de esparcimiento para animales previstos en la normativa autonómica y local.

## 2. BIENESTAR SOCIAL

### 2.1. INTRODUCCIÓN

En el año 2005, se han recibido 93 quejas correspondientes a esta área, lo que supone un 8,51 %, del total de reclamaciones distribuidas por áreas.

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

- Administración foral .....	49
- Administración local .....	38
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	10

Estas administraciones tienen diferentes competencias. La distribución competencial de los asuntos sociales entre las tres administraciones resulta compleja y determina en gran manera el número de quejas que tiene cada administración. La ordenación de las distintas competencias se ha hecho mediante la Ley 5/1996, de 18 de octubre de Servicios Sociales y el Decreto 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales, que atribuye servicios y prestaciones a las distintas administraciones: Gobierno vasco, diputaciones y ayuntamientos.

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

- Prestaciones sociales de contenido económico .....	32
- Asistencia a la infancia y a la adolescencia .....	18
- Asistencia a las personas mayores .....	16
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	10
- Asistencia a grupos de especial atención .....	7
- Asistencia a la familia .....	2
- Asistencia a las mujeres .....	2
- Asistencia a las personas con discapacidad .....	2
- Derechos y libertades .....	2
- Otros aspectos .....	1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	1

Además de la resolución de las quejas, este año se ha presentado al Parlamento el informe extraordinario sobre la *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria y centros residenciales*, y se han continuado actuaciones con relación a la población en situación de exclusión extrema. Debido a la vulnerabilidad del colectivo y a la necesidad de intervención que presentan, a partir del próximo año va a tener un apartado propio, como colectivo de atención específica, lo que junto a los habituales informes extraordinarios permitirá conocer y acercarnos más a la problemática que sufren y a sus necesidades.

En cuanto a actuaciones de las administraciones que afectan a esta área destacamos la aprobación de la Norma Foral 11/2005, de 16 de diciembre, por la que se regula el servicio público de residencias para personas mayores dependientes en Bizkaia y la aprobación del Plan estratégico sociosanitario (2005-2008).

El informe sobre la *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria y centros residenciales* se cerró en diciembre de 2004, pero ha sido en el 2005 cuando se ha presentado y difundido a todas las administraciones vascas. Tras analizar la situación actual de esos dos servicios, se realizan numerosas recomendaciones (50) a las administraciones vascas, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de estos servicios de atención directa que contribuirán, a nuestro juicio, a prestar un mejor servicio a la ciudadanía.

Estas recomendaciones se refieren a tres ámbitos: al marco jurídico-administrativo, a la evolución de dichos servicios en la última década y a la red de servicios residenciales y de centros de día.

Por citar algunas, destacamos las que se refieren a la necesidad de unificar criterios en los tres territorios históricos, especialmente sobre el acceso a los servicios de atención de las personas dependientes y la aportación económica de las personas usuarias de los servicios sociales, para ir solventando las diferencias y desequilibrios territoriales que se observan. También se señala la necesidad de mantener el ritmo de crecimiento de plazas para alcanzar las tasas de atención propuestas para 2010. En este sentido, hay que tener presente el incremento de las situaciones de dependencia y las necesidades de accesibilidad. Igualmente, se destaca la Carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales como norma de referencia en materia de servicios sociales.

En cuanto a la prestación de asistencia residencial pública a las personas mayores, la Diputación Foral de Bizkaia ha llevado a cabo una importante reestructuración de este servicio, asumiendo una responsabilidad directa en su prestación. Se ha pasado de conceder ayudas económicas individuales para contribuir a la financiación de la plaza residencial a asumir la financiación de las plazas, en un sistema de corresponsabilidad junto con las personas usuarias. Con la aprobación de la **Norma Foral 11/2005, de 16 de diciembre, por la que se regula el servicio público de residencias para personas mayores dependientes**, y con los decretos forales de desarrollo, se configura la red foral de residencias, integrada por los centros que presten asistencia pública foral en Bizkaia, cualquiera que sea su titularidad. Además, se prevé que esta red funcione con homogeneidad en sus criterios de actuación y en la calidad de las prestaciones que ofrece, mediante la creación de la una comisión de centros integrados en dicha red.

Este nuevo sistema en Bizkaia presenta diversas novedades, no contempladas en otras normativas similares de esta Comunidad Autónoma y que valoramos positivamente, como, por ejemplo, las siguientes:

- el reconocimiento explícito de los derechos lingüísticos de las personas usuarias, como uno de los principios de actuación, comprometiéndose a tener en cuenta la situación sociolingüística de la zona donde se encuentre la residencia.

- el apoyo a familiares de personas usuarias, que se incluyen entre los contenidos mínimos del servicio, en favor de una mejor relación con la persona usuaria.
- la inspección anual de todos los centros que configuran la red pública.
- el procedimiento sobre el consentimiento de ingreso de la persona interesada en el centro, que ha de realizarse en condiciones inequívocas de validez jurídica. Entendemos que esto ampara los derechos de las personas mayores y es el objeto de una de las recomendaciones (núm. 9) de esta institución, en el informe extraordinario al que nos hemos referido anteriormente.
- el hecho de que, en la valoración general de la persona solicitante de plaza, se tenga en cuenta la situación de la persona cuidadora. Frecuentemente, esta persona suele encontrarse muy limitada para continuar con la labor que está realizando.
- la aplicación de los principios de la bioética en la atención a las personas usuarias, a través de la comisión de centros, ya mencionada.

Por otra parte, se introducen ahora algunos elementos que ya figuraban en los otros dos territorios vascos, como son:

- por una parte, el cómputo del patrimonio inmobiliario, a efectos de valorar la capacidad económica de la persona solicitante. Esto conduce a una valoración económica más justa, al tiempo que aproxima los indicadores de dicha valoración utilizados por los otros entes forales de esta Comunidad Autónoma.
- por otra, la figura del reconocimiento de deuda, como garantía de pago de la parte de financiación que corresponda a la persona usuaria y que no está en condiciones de abonar en el momento de la percepción del servicio.

Sin embargo, al igual que ya planteábamos en el informe extraordinario antes mencionado (recomendación núm. 8), la nueva normativa vuelve a condicionar el acceso a los centros residenciales de la red foral a la disponibilidad de un límite máximo de ingresos. Es decir, las personas solicitantes de acceso a una plaza residencial de la red foral, cuyo patrimonio exceda de determinadas cantidades, se considerará que no reúnen uno de los requisitos de acceso, como es el de “carecer de recursos económicos para sufragar el coste total de la plaza...” (arts. 9 y 11 del decreto foral 209/2005).

Esta previsión, contradice el principio de prestación de servicios en atención al nivel de necesidad y no permite avanzar hacia el modelo en el que el nivel de ingresos determine únicamente la cuantía de la participación económica en la financiación del servicio de la persona usuaria. Por eso, nos parece que el nivel de ingresos no debería ser motivo de exclusión en el acceso a un centro residencial de la red pública.

Este año también hemos tramitado un asunto relativo a la decisión adoptada por la Diputación Foral de Gipuzkoa de **cierre de una residencia para personas mayores** en Tolosa, de la que era titular. Este cierre implicaba el traslado de todas las personas usuarias a otros centros residenciales, para continuar recibiendo asistencia en una plaza foral.

Una vez analizado el asunto entendimos que, por una parte, la decisión se enmarcaba dentro de la potestad discrecional de la Administración. Por otra, que la decisión estaba fundamentada, pues atendía a factores como: las directrices de actuación que, en este tema, están aprobadas en Gipuzkoa; la necesidad de planificación de las plazas residenciales en el territorio y el análisis de la situación del centro en cuestión, desde su sostenibilidad y viabilidad futuras.

Por tanto, la decisión no resultaba legalmente cuestionable, aun entendiendo el cambio que suponía para las personas afectadas. Se expone este caso en el resumen de quejas de esta área con número de expediente 238/2005.

En cuanto a las actuaciones con relación a personas en situación de exclusión social extrema, a lo largo de este año se ha elaborado el informe extraordinario sobre las respuestas a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave, al que nos referimos en el capítulo IV de este informe.

Además se ha visitado el centro de consumo supervisado gestionado por Médicos del Mundo-Munduko Medikiak y el centro de atención nocturna Hontza. La información que destacamos es la siguiente:

#### *a) Sala de Consumo supervisado*

El centro de consumo supervisado está situado en la calle Bailén de Bilbao. Inició su atención al público en noviembre de 2003. La institución del Ararteko, a raíz de las quejas que presentó un grupo de vecinos, intervino desde su comienzo para velar por el correcto procedimiento en la puesta en marcha del servicio y para garantizar la información e implicación del vecindario. A pesar de las cautelas iniciales no ha habido más quejas, destacando la normalidad, la ausencia de incidencias destacables y las buenas relaciones con el vecindario.

El objetivo principal de la sala es la disminución de riesgos asociados al consumo de drogas por vía intravenosa, tanto para las personas usuarias como para toda la comunidad. Este recurso es el único que hay con estas características en la CAPV. Han utilizado el recurso 1.079 personas diferentes. La mayoría de las personas se han acercado a esta sala por la información recibida boca a boca (78,96 %) y valoran muy positivamente el servicio. Los datos lo confirman, ya que desde su inauguración ha tenido 38.208 visitas.

Su perfil más característico es el de varón (83 %), de nacionalidad española (89,06 %), empadronado en Bizkaia (71,26 %), que pernocta en una vivienda, con 37 años de edad y unos 15 años como consumidor de drogas por vía intravenosa y/o inhalada. El número de visitas ha aumentado hasta llegar a una media diaria de 46 personas, habiéndose incrementado en el mes de diciembre de 2005 a 100 personas.

La mayor parte del consumo (90,14 %) es por vía intravenosa (de cocaína, heroína o una mezcla de ambas). También hay usuarios en la sala de inhalado (8,68 %) y de esnifado (1,18 %).

La frecuencia de visitas que realiza cada persona es la siguiente:

<u>Número de visitas</u>	<u>Personas</u>
Menos de 10 .....	523
11-50 .....	347
51-100 .....	118
101-500 .....	82
Más de 500 .....	9

Uno de los programas principales es el de intercambio de jeringuillas, que tiene como objeto facilitar el acceso a material de inyección estéril y reducir la presencia de jeringuillas usadas en la comunidad. Además se distribuyen preservativos. Este programa diferencia los días laborables, en los que sólo se atiende a personas que están dadas de alta en el servicio y los fines de semana y festivos, que se abre a todas las personas que se acerquen al servicio estén o no estén dadas de alta, al estar otros recursos cerrados y ser, por lo tanto, uno de los pocos recursos que permanece abierto todos los días del año.

Desde la apertura hasta el 20 de noviembre del 2005 se han recogido en la sala 30.269 jeringuillas y se han entregado 39.994 kits de inyección. Los fines de semana y festivos han recogido 26.265 y han entregado 29.117 kits de inyección. A esta cifra hay que añadir las jeringuillas y kits que han repartido a través del trabajo de calle y las jeringuillas consumidas en la sala de inyección. En total señalan que han dispensado alrededor de 116.000 jeringuillas y kits.

Este recurso, además de supervisar el consumo según recoge la memoria del recurso, realiza intervenciones de enfermería (3.398), educativas (6.282), escucha activa (2.859), derivaciones (108), informa sobre otros recursos (280) como programas terapéuticos y hace otras intervenciones (498) dependiendo de las circunstancias de las personas usuarias. Todas estas actuaciones han aumentado con el tiempo. Las intervenciones en enfermería son muy valiosas porque previenen de lesiones venosas ya que les enseñan técnicas de inyección para disminuir los daños y pueden detectar otras lesiones y derivar, en consecuencia, al centro de salud.

Otra de las actividades que se realizan desde el recurso es el trabajo de calle. Por medio de este trabajo se informa de la existencia y condiciones del centro, se hace un seguimiento a aquellas personas que han dejado de acudir por las razones que sean y se comprueba las zonas alrededor de la sala, por si se diera alguna circunstancia relacionada con el consumo de droga que pudiera alterar la normalidad de la comunidad. También a través del trabajo de calle se localizan lugares abiertos en los que continúa el consumo y se contacta con las personas. Desde la apertura se ha puesto en contacto con 601 personas, 450 hombres y 151 mujeres. En los próximos meses se pretende impulsar el trabajo de calle para recoger información sobre el consumo actual, facilitar hábitos menos perjudiciales para el consumo o identificar a consumidores menores de edad. En este punto muestran la preocupación

por la inhalación de pegamentos o disolvente por parte de jóvenes magrebíes. También quieren impulsar un taller de artesanía.

Por último, han realizado talleres dirigidos a las y los usuarios que tienen como fin atender a sus necesidades: taller de expresión libre, de maquillaje, sobre inyección segura o en relación con la sobredosis.

La valoración es muy positiva por la disminución de daños que implica y la normalidad de su funcionamiento. Así destaca la estabilidad del personal y el mantenimiento del mismo horario desde el comienzo, la ausencia de incidencias destacables o la buena relación con el vecindario. Un indicador de su buen funcionamiento es que el centro se ha convertido en referente para otras entidades y administraciones. Es un recurso que en poco tiempo se ha ido consolidando como se ve por el número de usuarios que tiene o la apertura de nuevos espacios como la sala de inhalación, hasta el punto de que, en estos momentos, plantean la necesidad de más espacio y la conveniencia de la realización de nuevas actividades como las de carácter preventivo dirigidas a jóvenes. Otras de las cuestiones destacables son la coordinación con Osakidetza, la labor de sensibilización que realizan con los medios de comunicación y la participación de las personas usuarias. Aunque tienen ya un espacio en donde recoger sus opiniones y sugerencias, tienen previsto crear un comité con participación de los usuarios.

Sobre los aspectos mejorables en el futuro, se pueden señalar, al menos dos:

- La conveniencia de realizar investigaciones o estudios que valoren la experiencia.
- La mejora de las fórmulas de financiación del proyecto.

Respecto a lo primero, a pesar de los esfuerzos que han realizado, aun no han recibido financiación suficiente para poder realizar un estudio multicéntrico. Tienen como proyecto constituirse como grupo de investigación.

Con relación a la financiación, llama la atención el desigual compromiso y apoyo por parte de las administraciones. Si nos fijamos en las fuentes de financiación, la financiación principal procede del Gobierno Vasco, Dirección de drogodependencias (34,8 %) y de fondos europeos (FEDER) (34,8 %). También de la Diputación Foral (20,35 %) y de la BBK (6,8 %) y del Ayuntamiento de Bilbao (3,05 %), porcentaje que llama la atención, dada la ubicación del recurso y su importancia comunitaria. La disponibilidad presupuestaria tiene incidencia en la mejora del servicio, como son los horarios de apertura y en la puesta en marcha de nuevas actividades y programas.

*b) Centro Hontza (centro de emergencia y acogida nocturna):*

La actividad de este centro de acogida gestionado por Caritas Diocesana de Bilbao se ha consolidado durante los últimos años fundamentalmente desde que

se trasladó a un edificio anexo a la iglesia de San Antón. En su comienzo hubo protestas vecinales que obstaculizaron el desarrollo de la actividad en el local que había sido habilitado para ello en la calle Zamakola. El Ararteko intervino por la queja planteada por la Comunidad de Propietarios de Zamakola que expuso los problemas y perjuicios que, a su juicio, traería al barrio, y también por la petición que nos transmitió Cáritas y la Coordinadora por la Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala pidiendo la intervención del Ararteko para que el centro pudiera desarrollar su labor en las condiciones adecuadas.

El Ararteko con anterioridad a la puesta en marcha de este servicio había insistido sobre la necesidad de este tipo de recursos, especialmente a raíz del desalojo, en 1999, del muelle de La Naja, donde vivían y pasaban la noche numerosas personas sin techo y con problemas derivados del consumo de drogas. También con relación a la necesidad de estos servicios es importante recordar la proposición no de ley, aprobada por el Parlamento Vasco el 28 de marzo de 2000.

Las intervenciones que se realizaron se refirieron fundamentalmente al procedimiento para la concesión de la licencia de apertura, el desarrollo del servicio en condiciones adecuadas y al acercamiento entre las partes. La recomendación general sobre “El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad” (cfr. Informe 2001, cap. VI) recoge la experiencia en la puesta en marcha de estos servicios y la opinión de la institución sobre la manera de garantizar los derechos de todas las partes. La Dirección de Drogodependencia elaboró un documento “Guía metodológica para el diseño, implementación y seguimiento de estrategias de acción comunitaria vinculadas a los recursos de atención a drogodependientes” en la línea de lo que planteábamos en la anterior recomendación, al que hicimos aportaciones.

Durante el año 2003 y 2004 se ha tenido conocimiento del desarrollo del programa, sus objetivos y resultados, atenciones realizadas, perfil de usuarios... los datos constan en los informes anuales (cfr. Informe 2003, cap II. apdo. 2.2., Informe 2004, cap I apdo 1.1.7.).

Nos limitaremos aquí únicamente a retomar algunas de las cuestiones observadas o planteadas en la última visita al centro realizada en diciembre de 2005.

El centro permanece abierto todos los días del año desde las diez y media de la noche hasta la siete de la mañana, un horario que no ha variado en los últimos años. El objeto del programa fundamentalmente es el de facilitar el descanso en condiciones dignas. Para ello dispone de los siguientes servicios: zona de acogida e intercambio de jeringuillas, sala de estar, zona de aseo y lavandería, enfermería, despacho para entrevistas y una zona de descanso con 17 hamacas.

El funcionamiento es el siguiente: se reparten 14 tickets en Cáritas (15 a partir de enero), que les permitirá acceder esa noche al servicio, que abre a las 10:30 p.m.; se reservan dos sitios para casos de urgencia.



La Sala también está abierta, de 1 a 4 de la madrugada para emergencias socio-sanitarias. Ofrece servicios de acogida e intercambio de jeringuillas, sala de estar, zona de aseo, enfermería y despacho para entrevistas.

Las instalaciones se mantienen en perfecto estado, como fue comprobado durante la visita.

Además desarrollan otras intervenciones: educativa, por ejemplo trabajando hábitos de autocuidado, sanitarias, con intervenciones de enfermería o talleres de salud, comunitaria, orientando sobre otros recursos y derivándoles a proyectos terapéuticos, u otros como Giltza. Señalan que ha cambiado el perfil de usuarios, ha aumentado el número de personas extranjeras, más concretamente provenientes del este de Europa, y ha disminuido el número de mujeres. En cuanto a las dificultades destacan las que origina la atención a jóvenes extranjeros por los efectos que provoca la inhalación de disolventes y la peligrosidad de este consumo.

Destacan que durante el año 2005 han tenido que dar, prestar ropa o dar vales para las tiendas de eko-ropa, a pesar de no ser un objetivo del centro, ante la ausencia de una entidad o recurso que satisfaga la necesidad de ropa y/o zapatos.

El servicio se ha consolidado. En los últimos años no ha habido incidencias destacables, hasta el punto de que la Comisión de seguimiento se ha disuelto (está prevista su reanudación en el caso de que fuera necesario). Además anualmente se presenta un informe a la Comisión del barrio. La valoración del recurso no puede ser más que positiva por la necesidad del recurso que hace frente a situaciones de vida extremas y por el esfuerzo que realizan en dignificar la vida de los usuarios. Por ello, esta institución considera esta experiencia muy válida para satisfacer las necesidades de personas drogodependientes en situación de exclusión extrema y recalca la conveniencia de crear nuevos recursos que atiendan a estas personas, como se plantea en el próximo informe extraordinario sobre las respuestas a las necesidades de las personas sin hogar.

En cuanto a los límites del recurso, básicamente se refieren a su financiación que impide mayor tiempo de atención y que alcance a un mayor número de personas. El presupuesto es escaso por lo que solamente hay dos turnos de 7 días cada uno y unos horarios del servicio limitados y que en invierno resultan insuficientes (de 10:30 p.m. a 7:00 a.m.). También impide elaborar informes y estudios que faciliten más información. El personal del que disponen es de 4 educadores, 2 enfermeras, 2 guardas jurados y 1 responsable. También cuentan con voluntariado.

La financiación proviene fundamentalmente de Caritas en un 52,67 %. El resto proviene del Gobierno Vasco, fundamentalmente, y del Ayuntamiento de Bilbao. En este último caso en menor proporción, lo que también llama la atención al igual que en el caso de la Sala de consumo supervisado.

En el año 2005 el total de gastos ha sido de 509.741,19 €. Entre las partidas más importantes, además del gasto de personal, está la de material de sanidad e higiene

28.848,99 €. Los ingresos públicos han sido de 228.705 € que se distribuyen de la siguiente manera: Dirección de drogodependencias del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco 132.000 €, Osakidetza 11.705 € y Ayuntamiento de Bilbao, Área de Bienestar Social 85.000 €. Llama la atención la que la subvención de Osakidetza no cubra tan siquiera el gasto de material de sanidad e higiene.

\* \* \*

En cuanto a otra actuación de la administración que entendemos muy importante y que también mencionamos en el área de sanidad es la aprobación del **Plan estratégico sociosanitario** (2005-2008), porque implica un nuevo impulso a la tan demandada atención sociosanitaria. Entre otros muchos aspectos, viene a homologar los criterios de valoración de la dependencia en los tres territorios históricos, que también se recomendaba en nuestro ya citado informe extraordinario (recomendación núm. 2).

El desarrollo del espacio sociosanitario es fundamental para hacer frente a las necesidades de las personas desde una perspectiva integral y a fin de evitar disfunciones como ha ocurrido en los casos que resumimos en los números de expediente 209/2005 y 1337/05. En el primero, se produce un diagnóstico diferente entre los técnicos del área social y de la sanitaria. En el segundo, se expone cómo el ingreso de una persona en un programa de rehabilitación sociosanitaria, sin contar con el apoyo de otros recursos sociales, pone en peligro la continuidad del tratamiento.

En otro orden de cosas, sería deseable continuar con **acuerdos** interinstitucionales en materia de **asuntos sociales**, para solventar problemas derivados de las distintas condiciones existentes para el acceso a los servicios gestionados por las diputaciones. Así, el acceso a ciertos servicios destinados a colectivos específicos, puede verse dificultado cuando no se cumpla el periodo de empadronamiento previo requerido en el territorio, debido a que ha habido un cambio de residencia de un territorio a otro, dentro de la Comunidad Autónoma. Esta situación puede afectar a personas mayores, que trasladaron su residencia al domicilio de sus hijos e hijas, en otro territorio por lo que no cumplirían las condiciones de empadronamiento. También en el caso de personas con discapacidad, que se hayan trasladado por motivos laborales o de otro tipo

En el informe del pasado año ya nos referíamos a este aspecto, pero incidimos en este tipo de acuerdos porque están en consonancia con la petición realizada por el Parlamento Vasco al ejecutivo autónomo, el 14 de diciembre de 2005, mediante una proposición no de ley, en la que le insta “...a reforzar la colaboración interinstitucional, a través del Consejo de Bienestar Social y del Consejo Vasco Socio-Sanitario. Ambas entidades se comprometen en la homogeneización de criterios en torno a la valorización de la dependencia y de su asistencia...”

\* \* \*

En cuanto a las quejas que hemos recibido este año destacamos las siguientes:

En relación con un **servicio social de alojamiento de las personas sin techo**, en Vitoria-Gasteiz, denominado “Aterpe”, se han planteado quejas motivadas por

decisiones del centro que afectan personalmente a los usuarios, como algún supuesto de expulsión, o por las consecuencias que tienen en ellos algunas medidas que adoptan los trabajadores del centro en sus reivindicaciones laborales, como la huelga.

Sobre el primero de los aspectos citados, cabe decir que cuando se comunica verbalmente la expulsión a las personas usuarias, no es posible entregarles la resolución, porque aún no está dictada. Cuando lo está, no se les puede notificar porque la persona afectada carece de domicilio. Por eso, se recurre a la notificación edictal, a través del boletín oficial. La realidad es que la persona afectada difícilmente logra disponer de un documento escrito sobre las razones de la decisión, a las que se pueda oponer. Por eso, sería positivo que, en estas situaciones, en el momento de la comunicación verbal se les entregara una propuesta de resolución, para que tuvieran un conocimiento preciso de las razones de la decisión y pudieran formular las alegaciones que estimaran oportunas en su defensa.

Sobre el conflicto laboral que ha habido este año, hay que indicar que la gestión de este centro es indirecta, a través de una empresa, con la que el ayuntamiento ha suscrito el correspondiente convenio. Por tanto, el conflicto laboral fue entre los trabajadores y la empresa adjudicataria, y se llegó a la huelga intermitente. En esta situación, el centro se cerraba los días que no se prestaba el servicio y esto perjudicaba a las personas usuarias del mismo. Se debería tratar de cohesionar los distintos derechos en juego: el de los trabajadores a ejercer su derecho de huelga y el de los usuarios a que se preste un servicio que afecta a sus condiciones de vida. Para evitar perjuicios, entendemos que las administraciones públicas deberían prever estas situaciones al firmar los convenios, con el fin de que las personas más vulnerables no sufran las consecuencias negativas de un conflicto que no les afecta.

\* \* \*

Otro motivo de queja que año a año se repite es el del **empadronamiento**. El padrón se ha convertido en un elemento fundamental para el acceso a los derechos sociales. Al inscribirse en el padrón del municipio en el que se reside, se adquiere la condición de vecino o vecina (art. 18 de la Ley de Bases de Régimen Local). Esto permite ser elector y elegible, así como participar en la gestión municipal, pero, también, utilizar los servicios públicos municipales.

A este respecto, el art. 16 de la LBRL señala sobre el padrón: *“sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones de que dichos datos se expidan tendrán carácter de documentos público y fehaciente para todos los efectos administrativos”*.

La certificación padronal es, por tanto, un documento necesario para acceder a otros servicios como, por ejemplo, al centro educativo o la guardería del municipio en el que se reside, para tramitar la tarjeta sanitaria o para acreditar el tiempo de residencia. Es decir, influye en la capacidad de obrar administrativa y conlleva, también, la posibilidad de ejercitar otros derechos sociales. En el caso de las personas extranjeras extracomunitarias también sirve para acreditar arraigo en el proceso de documentación.

Por otro lado, la inscripción en el padrón es una obligación de toda persona que resida en el Estado español, con independencia de su origen y de la situación jurídica; es decir, si dispone o no de autorización de residencia.

Se han recibido quejas relacionadas con la negación a empadronar a personas extranjeras que no tienen domicilio, pero que residen efectivamente en el municipio. Una de ellas, era un caso de una familia, cuyos miembros vivían en varios carrmatos y algunos eran menores. No es la primera vez que hemos recibido quejas de personas que viven en vehículos y que el ayuntamiento les deniega el empadronamiento (resumida en el número de expediente 1176/2004).

El criterio que mantenemos, tras el análisis de la normativa y de la naturaleza y finalidad del padrón, es que las personas que residen efectivamente en un municipio deben de estar empadronadas. Ni la ausencia de título para la ocupación de la vivienda, ni las condiciones de la vivienda, ni la ausencia de techo son motivos para denegar el empadronamiento, sino, en su caso, para una intervención social.

También se han tramitado quejas relativa a **asentamientos** de personas extranjeras de etnia gitana que viven en carrmatos (número 1231/2004). La respuesta de evitar su asentamiento y empadronamiento en un municipio traslada el problema a otro lugar y el ayuntamiento no cumple plenamente sus funciones. Los ayuntamientos, además de funciones de orden público, tienen entre sus competencias la prestación de servicios sociales; es decir la intervención social frente a las necesidades sociales existentes en el municipio. Los servicios sociales son una parte muy importante del Estado de Bienestar. Por ello concluimos llamando la atención sobre este fenómeno, que va a ir en aumento sobre todo con la ampliación de la Unión Europea a países del este, lo que implica un esfuerzo de todas las administraciones (Unión Europea, Estado, comunidades autónomas, diputaciones y ayuntamientos) de coordinación y la puesta en marcha de políticas públicas para luchar contra la exclusión.

\* \* \*

Otra de las quejas que hemos recibido tiene que ver con los **servicios sociales de base**. Se trata de una persona sin hogar que pedía ayudas sociales y alojamiento a los servicios sociales del municipio en el que había residido durante la mayor parte de su vida. No es lo habitual porque estas personas se caracterizan por vivir al margen del sistema y no nos suelen llegar directamente sus quejas, pero este año hemos recibido varias. Esta queja, resumida con el número 938/2005, es un reflejo de las necesidades que presentan las personas en situación de exclusión grave y la importancia que tiene el que se desarrollen actuaciones de prevención, por parte de los servicios sociales de base del entorno de origen, para evitar situaciones de exclusión extrema.

\* \* \*

En cuanto a la tramitación de **prestaciones sociales de contenido económico**, se ha detectado la necesidad de unificar criterios entre los territorios, a la que nos hemos referido anteriormente, en lo que respecta a los requisitos para acceder a las prestaciones económicas derivadas de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, como es el caso de la renta básica. En este caso la competencia la tiene el Gobierno Vasco, pero las diputaciones forales son competentes en el reconocimiento y denegación de la renta básica, y son quienes dictan la correspondiente resolución, y los ayuntamientos se encargarán de realizar todos los procedimientos y

trámites correspondientes, además de la comprobación del cumplimiento de todos los requisitos por la persona solicitante.

El caso concreto planteado se refiere a una persona que reside en una habitación alquilada, de una vivienda cuyo propietario ha alquilado todas las habitaciones, mediante contratos individuales. El problema se suscita a la hora de determinar si ciertos tipos de alojamiento constituyen, o no, una vivienda o alojamiento independiente, a efectos de dichas ayudas. Ese aspecto resulta fundamental para definir los miembros de la unidad económica de convivencia independiente (UECI) ya que determina su derecho a solicitar la prestación económica de renta básica con carácter individual o como miembro de una UECI.

Dichos conceptos vienen definidos, a efectos de ambas prestaciones, en los artículos 4 y 5 del Decreto 198/1999, de 20 de abril, que desarrolla la Ley 12/1998 ya citada, y, en cuanto a las modalidades de arrendamiento en la ley de arrendamientos urbanos.

A raíz de ese caso que se nos presentó, pudimos observar que no había un único criterio interpretativo de los preceptos citados, por parte de las diputaciones. En consecuencia, dicha situación podía merecer una respuesta diferente según quién la resolviera. Esto podría vulnerar el principio de igualdad.

Entendimos que el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, que ostenta la competencia reglamentaria de la Ley 12/1988, debería clarificar cómo ha de actuarse en esas situaciones, dictando instrucciones precisas al respecto, para que el criterio aplicable a dicha situación fuese siempre el mismo. Por eso, dirigimos un escrito a dicho departamento, del que estamos esperando respuesta.

Otra de las quejas con relación a prestaciones sociales de contenido económico se ha basado en cuestionar el cómputo que realiza la Diputación foral de Bizkaia de los ingresos a valorar para el cálculo de la pensión no contributiva (que resumimos con el número 937/2005). Al igual que la Diputación Foral, entendemos que la normativa establece que los ingresos que se deben computar son brutos, no la renta disponible, es decir no se deducen los gastos. No obstante, se concluye que es necesario mejorar la información que recibe el ciudadano de la Administración, algo básico para el ejercicio de derechos.

## 2.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Asistencia a grupos de especial atención

⇒ *Asentamiento de personas extranjeras que viven en vehículos en un municipio (1231/2004)*

- Reclamación

Varios carromatos ocupados por personas extranjeras, estuvieron estacionados en la campa Buena Vista de Portugaleta y en la zona de Ballonti entre Portugaleta y Ortuella. Como consecuencia de la intervención de la Policía Local de Portugaleta y de Ortuella abandonaron el lugar.

- Análisis

A la petición de información que realizamos sobre las actuaciones de la Policía Municipal que habían provocado que estas personas se marcharan, nos contestaron que en el término municipal de Portugaleta no está autorizada la acampada, por lo que, según señalaban, habían intervenido en una campa de dominio público que había sido ocupada de manera permanente por un grupo numeroso de personas sin las mínimas condiciones higiénicas ni sanitarias, y para atajar el foco de suciedad e insalubridad que se estaba generando en el lugar. Señalaron que habían acudido por las numerosas denuncias de los vecinos por falta de sanidad, presencia de niños de corta edad abandonados, existencia de altercados entre los acampados y con los vecinos que pasean por la zona, conducción negligente o por acampada ilegal.

Por otro lado también nos contestaron que carecen de un plan local de actuación referido a personas inmigrantes, que recurren al servicio de atención jurídico social (HELDU) del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco para los casos de inmigración que se les presentan y que están estudiando la viabilidad de un protocolo de actuación conjunta con municipios de la zona, que permita una acción coordinada ante supuestos como el acontecido. Finalmente nos informaron sobre las actuaciones de los servicios sociales, señalando que no hacen diferencia por origen aunque están pendientes de un diagnóstico que les oriente sobre sus necesidades objetivas.

Tras analizar el expediente concluimos que la atención que desarrollan los servicios sociales de Portugaleta es favorable a la integración, por tener un carácter normalizador y no hacer ninguna exclusión por origen nacional. A pesar de ello, señalamos, que era preciso adaptar los servicios sociales, al igual que otros servicios públicos, para hacer frente a las nuevas necesidades sociales que plantea la inmigración en el municipio y las necesidades de estos nuevos vecinos y vecinas. Por nuestra parte, insistimos en que la población inmigrante requiere de actuaciones para favorecer la integración y cohesión social y le recordamos las medidas que ha puesto en marcha el Gobierno vasco. Una respuesta adecuada debe atender a sus peculiaridades y a su diversidad. En este caso, se trata de población de origen rumano, que vive en vehículos. En estas circunstancias es fundamental la coordinación entre los ayuntamientos para evitar que los asentamientos dependan de la acogida que dispense un determinado municipio, por el riesgo que ello conlleva de desequilibrios territoriales y de segregación. Nos parecía importante recordar

que frente a la realidad de asentamientos en caravanas en los términos municipales las entidades locales están dando diversas respuestas. Algunos ayuntamientos como el de Vitoria-Gasteiz han puesto en marcha ante esa realidad determinados equipamientos para hacer frente a estas nuevas necesidades sociales –Programa Caminante–. Este programa consiste en disponer de parcelas para asentamiento seminómadas con servicios comunes: zona de comedor y baños y personal adecuado, trabajadores y educadores sociales que llevan adelante un plan de trabajo de intervención social. Con independencia de la adecuación del modelo a otros términos municipales, a juicio de esta institución, los distintos municipios deben atender las nuevas necesidades sociales de una manera equitativa, en atención a la población y a los recursos de que dispone, con el fin de evitar que los ayuntamientos con una red de servicios sociales más desarrollada o que, por su tamaño, sea difícil un control policial de todos los asentamientos sean los únicos que hagan frente a estas nuevas necesidades sociales.

El proceso de ampliación de la Unión Europea ha implicado la incorporación de Estados con un amplio número de población gitana, como son la República Checa, Eslovaquia y Hungría, y en el 2007, Rumania y Bulgaria. La Unión Europea está impulsando políticas de atención para mejorar las condiciones de vida de este colectivo, que se caracteriza por la pobreza, la exclusión social y el rechazo generalizado de las sociedades mayoritarias. Las personas de etnia gitana se presentan como un colectivo al que se dirigen las políticas europeas de lucha contra la discriminación y contra la exclusión social en su proceso de ampliación hacia el este. A nuestro juicio se trataría de promover espacios de integración y no de obstaculizar el asentamiento en el municipio de personas de etnia gitana, tal y como se recoge en la normativa antidiscriminatoria y de lucha contra la exclusión social de la Unión Europea y de la Comunidad Autónoma Vasca, así como en el Plan Vasco de Inmigración, en el Plan Vasco de Inserción (2003-2005) y en el Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano.

#### • Resultado

Con independencia de que no hubiera en el momento de tramitar la queja ningún asentamiento en los espacios públicos de los municipios de Portugalete (ni de Ortuella) continuamos con la tramitación de la queja y dirigimos una recomendación con el fin de recordar las funciones y competencias en servicios sociales y la necesidad de intervención social coordinada. En la recomendación se señala la conveniencia de elaborar un protocolo de actuación que facilite la coordinación entre todos los servicios municipales para mejorar la acogida de los nuevos vecinos y vecinas de etnia gitana, que las medidas que se adopten tengan en cuenta sus peculiaridades y sus específicas necesidades y que acuerde, junto con los ayuntamientos limítrofes, respuestas coordinadas que tengan por objeto evitar desequilibrios territoriales en la atención y la acogida a la población inmigrante extranjera.

El Ayuntamiento de Portugalete nos ha contestado señalando su disposición a tener en cuenta las anteriores recomendaciones. Asimismo nos ha enviado un diagnóstico de la inmigración en Portugalete que tiene como objeto desarrollar un plan de trabajo acorde con las necesidades planteadas.

⇒ *Diferencias en los diagnósticos realizados en el ámbito social y en el sanitario: Necesidad de atención sociosanitaria (209/2005)*

- Reclamación

La familia de una persona con un elevado grado de minusvalía, solicitó una plaza residencial para personas con discapacidad intelectual, a la Diputación foral de Álava. Se le desestimó alegando que su minusvalía estaba motivada por una enfermedad mental y no por una discapacidad. Por eso, el ente foral entendía que ese tipo de centros no era adecuado a su perfil.

Sin embargo, diversos informes médicos calificaban su caso de *deficiencia mental*.

- Análisis

El dictamen técnico-facultativo que sirvió de base para el reconocimiento del grado de minusvalía se refería, entre otras cosas, a alteración de la conducta, debido a una *psicosis*.

Por el contrario, los informes de los médicos psiquiatras del Servicio de Salud Mental de Osakidetza, que le atendían, señalaban que el trastorno de conducta se debía al *retraso mental* que padecía.

Estos informes se habían aportado al Instituto Foral de Bienestar Social, solicitando que se reconociera el retraso mental en la valoración de minusvalía, pero fue rechazado.

Esta discrepancia al determinar el origen del trastorno o alteración de la conducta –deficiencia mental o enfermedad mental– era importante porque afectaba a la determinación del organismo responsable de ofrecer a esta persona una atención continuada en un recurso de intensidad. En este sentido, la no aceptación del recurso residencial, por parte del citado instituto foral, tenía que ver con su consideración de que esa persona padecía una enfermedad mental y que, por tanto, su atención correspondía a Osakidetza.

En esta institución entendimos que este caso podría enmarcarse en el ámbito sociosanitario, por lo que podría estudiarse en el Consejo Territorial de Álava de Atención Sociosanitaria, contemplado en el Convenio de colaboración, suscrito el 30 de enero de 2003, entre el Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales y Eudel, para el desarrollo de la atención sociosanitaria en esa Comunidad Autónoma.

- Resultado

Trasladamos el caso a dicho consejo, para su estudio y deliberación. En el momento de esta redacción nos encontramos a la espera de su respuesta.

Con posterioridad, el 12 de diciembre, se ha presentado públicamente el Plan estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en nuestra Comunidad Autónoma, en el que podría tener cabida este caso.

⇒ *Consecuencias derivadas de la falta de coordinación de los servicios sociales y sanitarios (1337/2005)*

- Reclamación

Una persona sin hogar y consumidora habitual de alcohol, que vivía en Vitoria-Gasteiz planteó que su carencia de techo y de una adecuada alimentación le impedía incorporarse a un programa de Osakidetza, de deshabitación a dicha sustancia.



- Análisis

Un educador de calle municipal había contactado con el interesado y le había convencido de que iniciara un tratamiento en Osakidetza para abandonar el consumo de alcohol, como un proceso de integración social. Así, esa persona acudió al Servicio de Toxicomanías de Osakidetza, en dicha ciudad, dispuesta a iniciar ese tratamiento.

Sin embargo, al conocer su condición de “sin techo”, ese servicio no le acogió en su programa. El motivo alegado fue que el programa incluía un tratamiento farmacológico y que, para ello, se requería tener cubiertas las necesidades básicas, como la alimentación y el alojamiento.

De esta manera, el afectado se quedó en la misma situación que tenía antes de la intervención del educador de calle.

Entendimos que en este caso, como en otros similares, confluyen aspectos sanitarios y sociales que es preciso conjugarlos para que los esfuerzos que se realicen para mejorar la situación, tengan cierta garantía de éxito. Dentro de esta coordinación, el ingreso de una persona en un programa de rehabilitación sociosanitaria debería contar con el apoyo de los otros recursos que le afectan, destinados a la inserción social por parte de distintas instancias administrativas.

Consideramos, también, que es fundamental atender cuanto antes los procesos de exclusión social, pues hacerlo en fases avanzadas requiere el empleo de muchos más recursos e implica una mayor dificultad para la reinserción. Además, en casos como éste, la eficaz labor efectuada por los educadores de calle quedaría desaprovechada si no sirviera para que el afectado avanzara hacia su recuperación.

- Resultado

Se remitió un escrito al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, planteando el tema junto con las consideraciones anteriores. Se solicitaba la opinión al respecto y sobre las posibles vías que se pudieran ofrecer desde ese ayuntamiento para el caso planteado.

En este momento estamos a la espera de recibir esa respuesta

## B) Asistencia a las personas con discapacidad

⇒ *Las situaciones excepcionales ante el requisito del periodo de empadronamiento previo para el acceso a ciertos servicios sociales (819/2004)*

- Reclamación

En el informe del pasado año, presentábamos esta queja que, en síntesis, se refiere a una persona con discapacidad, legalmente incapacitada, cuya tutoría asumió su hermana. Por esta razón, lo había llevado a su domicilio, en un municipio de Bizkaia.

Como el hermano procedía de otra Comunidad Autónoma, cuando solicitó una plaza en un centro de atención diurna, el Departamento de Acción Social de la Diputación vizcaína se lo denegó, porque no cumplía los tres años de empadronamiento previo en Bizkaia, requeridos para ello.

- Análisis

Desde esa institución se abogó por considerar la situación excepcional, a efectos de dicho requerimiento.

Tras diversas gestiones con el citado departamento foral, éste acordó constituir un grupo de trabajo para analizar este tipo de situaciones y plantear una respuesta que diera solución a estos problemas.

Este año hemos continuado con este asunto, que aún no ha finalizado.

El Departamento de Acción Social de la Diputación foral de Bizkaia ha modificado este aspecto en la normativa referente a las residencias para las personas con discapacidad. Así en el Decreto Foral 96/2005, de 7 de junio, que regula el sistema general de acceso a dichos centros, mantiene entre sus requisitos, acreditar tres años de vecindad administrativa en Bizkaia. Pero añade *“En el caso de personas incapacitadas legalmente, el citado requisito será exigible a los tutores legales, en el caso de que no lo reúna la persona incapacitada, si bien, en este caso, se deberá acreditar adicionalmente que la persona discapacitada tiene la vecindad administrativa en el Territorio Histórico de Bizkaia del año inmediatamente anterior a la fecha de la presentación de la solicitud”*.

Con la inclusión de este párrafo, se reduce, de manera importante, el requisito del padrón –aunque sigue existiendo– para el acceso a una residencia de personas como las que nos ocupa en este caso.

Sin embargo, esa modificación no ha tenido el correspondiente reflejo en la regulación referente al acceso a los centros de atención diurna. Por eso, la persona directamente afectada por este expediente sigue sin poder acceder a una de esas plazas, a pesar de llevar ya más de un año empadronado en Bizkaia

- Resultado

Hemos dirigido un nuevo escrito al citado Departamento de Acción Social solicitando que nos informe al respecto. Nos encontramos a la espera de esa respuesta.

### C) **Asistencia a las personas mayores**

⇒ *La decisión de cierre de una residencia. La potestad discrecional de la Administración (238/2005)*

- Reclamación

Un grupo de personas nos manifestó su disconformidad con la decisión adoptada por la Diputación Foral de Gipuzkoa de cerrar una residencia para personas mayores, de la que era titular, en Tolosa. Las personas residentes serían trasladadas a otros centros residenciales.

- Análisis

En el estudio del caso, se tuvieron en cuenta diversos aspectos: la normativa aplicable; los principios y líneas de actuación de dicha diputación; el resultado del estudio

sobre la residencia afectada, realizado por el departamento foral correspondiente; las recomendaciones efectuadas por esta institución del Ararteko; el fundamento de la decisión y sus consecuencias.

1) En cuanto a la normativa de aplicación, resulta que, por una parte, las diputaciones forales son competentes en materia de atención a las personas mayores dependientes (Decreto 155/2001, de 30 de julio). Por tanto, la de Gipuzkoa ejecuta los programas de estancias en centros residenciales para dichas personas (Decreto Foral 4/2001, de 30 de enero, por el que se ordena el sistema de servicios sociales de ese territorio histórico). Además, esa diputación era titular de este centro, por lo que podía adoptar las decisiones que considerara más oportunas, respetando la atención a las personas residentes.

Por otra parte, las diputaciones forales tienen también competencia en materia de inspección en ese tipo de centros, que incluye la vigilancia, control y comprobación del cumplimiento de la legislación correspondiente por parte de esas residencias. En concreto, cabe citar, especialmente, el Decreto 41/1998, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad. No hay que olvidar el Decreto 68/2000, de 11 de abril, que aprueba las normas técnicas sobre las condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación.

2) En otro orden, la Diputación Foral de Gipuzkoa dispone de principios y directrices que marcan sus futuras líneas de actuación.

Así, el Plan Gerontológico de Gipuzkoa está orientado a reestructurar la red asistencial para las personas mayores, buscando el equilibrio entre la oferta y la demanda en todas las comarcas, racionalizando los gastos de cada centro, etc.

El Mapa de los Servicios Sociales de Gipuzkoa (2002) ofrece una visión detallada de la situación de los servicios de atención a las personas mayores en el territorio, dividido en comarcas y éstas, en zonas. Este estudio evidenciaba las diferencias existentes entre dichas divisiones territoriales, en cuanto a la oferta residencial. Esto llevaba, en la práctica, a que la ciudadanía de algunas zonas se encontrara en desventaja, con relación a la de otras, a la hora de acceder a una plaza residencial.

En este análisis, la comarca de Tolosaldea resultaba ser la mejor dotada en plazas residenciales, de todo el territorio, con una cobertura de 5,62 plazas por cada 100 habitantes mayores de 65 años, mientras que la media provincial era de 3,3, con zonas claramente deficitarias. Esta oferta superaba las necesidades de la comarca y llegaba casi a cumplir las previsiones que se realizan para el año 2010.

Estos resultados marcaron la necesidad de intervenir reestructurando los servicios, en favor de un equilibrio en todo el territorio y del principio de igualdad de toda la ciudadanía guipuzcoana.

En este contexto, las Juntas Generales de Gipuzkoa quisieron profundizar en las directrices y crearon una Ponencia para analizar las líneas que han de seguir las distintas instituciones con el fin de abordar mejor el fenómeno de la

dependencia de las personas mayores en Gipuzkoa. Fruto de ese trabajo son las Recomendaciones, dirigidas la mayoría de ellas a la Diputación Foral de Gipuzkoa, presentadas el 30 de junio de 2004 y aprobadas por esas Juntas. En este trabajo se reconoce la cada vez mayor incidencia que tiene la dependencia de las personas mayores en nuestra sociedad y se aboga por un sistema de atención integrado. Ante la dimensión social de este tema, dicha ponencia señala que las políticas desarrolladas han de ser sostenibles en el tiempo y dicta numerosas recomendaciones. Se refieren, entre otras, a garantizar iguales derechos para los habitantes de todos los municipios guipuzcoanos, mediante el equilibrio territorial en la red de equipamientos y la prestación de similares niveles de cobertura e intensidad de los servicios. También, a promover plazas donde la cobertura sea insuficiente y a homogeneizar los ratios de personal de atención en todos los centros. Igualmente, se instaba a adecuar los centros residenciales a lo que dispone el Decreto 41/1998, ya mencionado, en lo que respecta a superficie de las habitaciones, habitaciones individuales, incorporación de baños en ellas, que además sean adaptados, etc.

- 3) El Departamento para la Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa estudió la situación de la residencia concreta, a la luz de la normativa citada y de los principios mencionados. El resultado fue que no se ajustaba a las recomendaciones de la citada Ponencia. Sus indicadores económicos no garantizaban su sostenibilidad. El coste por plaza era muy superior al de otros centros residenciales, debido, en parte, al elevado ratio del personal de atención, respecto al de otros centros similares. Este desequilibrio hacía que el centro no fuera viable.

Por otra parte, se observó que el centro albergaba personas autónomas y, también, procedentes de otras comarcas, como consecuencia del exceso de oferta residencial de Tolosaldea y de los desequilibrios territoriales antes mencionados. Según los datos, solo algo más de la mitad (53 %) de las personas residentes eran dependientes y procedentes de Tolosaldea. Esto evidenciaba la necesidad de un reajuste.

Además, había que adecuar la residencia a los decretos antes citados, para lo que se requería realizar importantes obras en el edificio. Esto planteaba también problemas: a) incorporar baños adaptados en las habitaciones e incrementar su superficie, reduciría el número de plazas en el centro y b) el Ayuntamiento de Tolosa no podía conceder la licencia municipal para las obras porque, en las normas subsidiarias, el edificio se encontraba fuera de ordenación.

- 4) De acuerdo con lo señalado, dicho Departamento para la Política Social adoptó la decisión de cerrar el centro residencial. Esta decisión fue presentada y debatida en las Juntas Generales de Gipuzkoa. Además, la decisión se tomó basándose en la potestad discrecional de la Administración. Aun así, la decisión no nos pareció gratuita, sino suficientemente fundamentada.
- 5) Varios de los principios apuntados coinciden con diversas recomendaciones efectuadas por la institución del Ararteko a las instituciones vascas sobre las

residencias. Se recogen en el Informe extraordinario sobre la atención a las personas mayores en la Comunidad Autónoma Vasca, elaborado en 2004. En este informe se recomienda, entre otras cosas: a) mantener a las personas mayores los más cerca posible a su medio social. Para esto se propone equilibrar las diferencias geográficas existentes en cuanto a oferta residencial, para evitar agravios comparativos. b) ir adecuando la oferta de plazas a las necesidades que planean los cambios sociodemográficos. c) importancia de la ausencia total de barreras arquitectónicas en estos centros.

- 6) A pesar de dicha decisión, la diputación guipuzcoana debía seguir garantizando la atención residencial a todas las personas que se encontraban en el centro clausurado, trasladándolas a otros centros. La gran mayoría (65 %) se quedaron en residencias de la comarca y de éstas, casi la totalidad, en Tolosa. Quienes se trasladaron fuera de la comarca lo fue por decisión propia o de sus familiares.
- 7) En el solar que ocupaba la residencia clausurada se decidió construir apartamentos tutelados, de los que era deficitaria esta zona. Así se incrementan los recursos alternativos a la residencias y se diversifica la oferta de servicios de atención para las personas mayores.

- Resultado

Por todo lo señalado, se entendió que la decisión se enmarcaba dentro de la potestad discrecional de la Diputación Foral de Gipuzkoa como Administración Pública y que estaba fundamentada. Además, se garantizaba la atención a todas las personas usuarias, en otros centros. No se observó irregularidad legal en la actuación sometida a esta institución y se archivó el expediente.

## D) Derechos y libertades

⇒ *Empadronamiento de personas sin domicilio (1176/2004)*

- Reclamación

Varias personas que residían en vehículos aparcados en el término municipal de Portugalete solicitaron la inscripción en el padrón de ese Ayuntamiento, en mayo de 2004 sin que tuvieran respuesta. Al final optaron por marcharse. El Ayuntamiento de Portugalete entendía que resultaba inviable la aceptación de la petición de empadronamiento porque no existen espacios habilitados para acampada de vehículos no considerándose apto para residir el interior de un vehículo, por carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad.

- Análisis

El Ayuntamiento no contestó a la solicitud de empadronamiento. El silencio como manera de proceder coloca a los administrados en una posición muy desventajosa para la defensa de sus derechos. La Administración tiene obligación de responder,

como establece el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Al no haber respondido a las solicitudes de empadronamiento, se les ha dejado en una situación de incertidumbre sobre sus derechos y se les ha impedido cumplir la obligación que tienen de inscripción en el padrón [art. 15 Ley de Bases de Régimen Local (LBRL)]: *“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del Municipio en el que vive habitualmente”*.

La denegación a empadronar a personas extranjeras que residen en vehículos ha sido motivo de diversas recomendaciones por parte del Ararteko, en las que se recordaba al Ayuntamiento su obligación legal de proceder al empadronamiento. La naturaleza jurídica del padrón municipal, su finalidad y funciones, impiden que el gestor municipal lleve a cabo actuaciones que limiten el derecho a las personas a empadronarse. Las personas extranjeras tienen obligación y derecho a empadronarse y los ayuntamientos deben incorporar al padrón y mantener actualizada la información relativa a los extranjeros que residan en el municipio (art. 6 de la Ley orgánica de derechos y libertades de las personas extranjeras en España y su integración social). El art. 17 de la LBRL y el art. 60 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial (RPDT) establecen la competencia del Ayuntamiento para la formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal. El Ayuntamiento tiene obligación, por tanto, de formar ese registro y de mantenerlo actualizado, de tal manera que el padrón refleje la población real del municipio. La Resolución de 4 de julio de 1997 de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial, sobre el procedimiento que se debe seguir en la formación y actualización del padrón, reitera esta obligación de inscribir, con independencia de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda o las circunstancias físicas, higiénicas-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. Se prevé incluso la posibilidad de que se solicite la inscripción en una caravana. “En consecuencia, 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”. Esta misma resolución también prevé el recurso a una dirección ficticia en los supuestos en los que una persona carece de techo, reside habitualmente en el municipio y es conocida por los servicios sociales correspondientes.

Entendemos que la explicación del Ayuntamiento “el interior de un vehículo no es un lugar para el desarrollo de la residencia habitual, al carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad” no ampara la negativa a empadronar porque no es un motivo previsto en la normativa, como se ha visto. Además el ejercicio de las facultades respecto a la regulación del uso de la vía pública no puede exonerar al Ayuntamiento de sus obligaciones con relación a la prestación de servicios sociales y al cumplimiento de los derechos sociales. La inscripción en el padrón en su desarrollo jurisprudencial se ha vinculado al derecho a la libre elección de domicilio, derecho que forma parte del derecho a la libertad de residencia. Este derecho está sujeto a las limitaciones establecidas en la ley con el fin de respetar los derechos y libertades de los restantes miembros de la comunidad y a las exigencias del orden público y bienestar general. El Ayuntamiento, en ejercicio de los diferentes ámbitos competenciales para garantizar la utilización ordenada del territorio municipal (art. 25 LBRLO), puede establecer condicionamientos a la utilización del territorio. En nuestra opinión estas facultades tienen necesariamente que conjugarse con otras funciones, las derivadas del Estado Social, que

obligan a la intervención social a las administraciones públicas (art. 9.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en conformidad con art. 9.2 de la Constitución Española). Los servicios sociales son parte importante del desarrollo del Estado Social o de Bienestar. En el reparto competencial corresponde a los ayuntamientos la prestación de servicios sociales. En materia de lucha contra la exclusión social, tal y como señala la Ley 12/1998, de 22 de mayo, entre las funciones que competen a los ayuntamientos está la de desarrollar programas municipales de inserción, la detección de personas en situación de exclusión y el desarrollo de intervenciones y actuaciones para la inserción por parte de los servicios sociales de base.

Los ayuntamientos tienen que hacer frente, por tanto, a las necesidades sociales que se producen en su municipio y a la protección de las personas. La acogida a la inmigración es una nueva necesidad social que requiere el impulso de actuaciones por parte de los ayuntamientos, para favorecer su integración. La inmigración como fenómeno estructural está requiriendo la intervención pública para regular y ordenar el asentamiento de nuevos y nuevas ciudadanas en nuestras ciudades.

- Resultado

Con independencia de que los promotores de la queja se marcharan de Portugalete elaboramos una recomendación para recordar la obligación legal de responder por medio de una resolución expresa las solicitudes de inscripción en el padrón municipal y de inscribir a las personas que tienen residencia efectiva en el municipio y para que desarrolle prioritariamente, frente a otro tipo de actuaciones, una intervención social ante las carencias de alojamiento, en cumplimiento de su competencia en materia de servicios sociales.

No hemos recibido aun las consideraciones del ayuntamiento sobre la recomendación.

## E) Prestaciones sociales de contenido económico

⇒ *Criterios para valorar los ingresos que se deben tener en cuenta como límite en las pensiones no contributivas (937/2005)*

- Reclamación

Un ciudadano cuestionó la modificación de la cuantía de la pensión de invalidez no contributiva por parte de la Diputación Foral de Bizkaia por entender que había considerado como ingreso un concepto que en su opinión era gasto, en concreto el pago de la cuota de la comunidad de propietarios.

- Análisis

En el cálculo de esa cuantía la Diputación Foral de Bizkaia ha tenido en cuenta todos los ingresos de las personas con las que convive, tal y como establece la normativa sobre pensiones no contributivas ( RD legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) y RD 357/91, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia

de pensiones no contributivas, la ley 26/1990, de 20 de diciembre, ley por la que se establecen en la Seguridad Social las prestaciones no contributivas). En esa normativa se regulan los requisitos para tener derecho a percibir esta modalidad de pensión y la cuantía.

La suma de todas las rentas o ingresos tiene que ser inferior a la cuantía prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 o al límite de acumulación de recursos de la unidad económica convivencial que fija la normativa atendiendo al parentesco.

En la suma de los ingresos o rentas de la unidad económica convivencial se incluyen todos, tanto los provenientes del trabajo, como de bienes o de otras prestaciones.

*“A los efectos de lo establecido en los apartados anteriores, se considerarán como ingresos o rentas computables, cualesquiera bienes y derechos derivados tanto del trabajo como del capital, así como los de naturaleza prestacional.*

*Cuando el solicitante o los miembros de la unidad de convivencia en que esté inserto dispongan de bienes muebles o inmuebles, se tendrán en cuenta sus rendimientos efectivos. Si no existen rendimientos efectivos, se valorarán según las normas establecidas para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), con la excepción en todo caso, de la vivienda habitualmente ocupada por el beneficiario...” ( 144.5 de la LGSS).*

La Diputación foral ha computado en el concepto de renta proveniente de bienes, el gasto de la comunidad de propietarios porque esa cantidad era ingresada junto a la renta de alquiler por la parte arrendataria. Ni ese gasto, ni otros como son los gastos para mantener el buen uso el inmueble... se pueden deducir porque no se atiende al concepto de renta disponible, (renta que la unidad económica dispone deducidos los gastos), sino al de ingresos brutos.

A nuestro juicio, la Diputación Foral al valorar los ingresos ha actuado conforme al principio de legalidad aplicando la normativa prevista. No obstante, con el fin de mejorar la gestión de las pensiones no contributivas sugerimos la elaboración de una instrucción interna que aclare los criterios que han de tenerse en cuenta en la valoración de los ingresos de las personas o, en su caso, de la unidad económica de convivencia y que, en el momento en que el ciudadano haga la declaración individual, se le informe de los conceptos y criterios que son de aplicación, especificando que, en todo caso, los ingresos que se computan son los brutos y no los netos, esto es, sin deducción de los gastos. La información permite acceder al conocimiento de los derechos y obligaciones y la Administración está expresamente concernida al cumplimiento de este derecho (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, art. 35 y RD 208/1996, de 9 de febrero).

- Resultado

La Diputación Foral de Bizkaia aun no nos ha contestado su opinión sobre las anteriores sugerencias.



⇒ *Empadronamiento y funciones de los servicios sociales (938/2005)*

• Reclamación

Un ciudadano cuestionó la actuación de los servicios sociales del Ayuntamiento de Sestao, señalando que no se había dado una respuesta adecuada a sus necesidades de alojamiento y de ayudas económicas, a pesar de que lleva muchos años residiendo en el municipio. Debido a su separación matrimonial y a otros hechos, ha estado durmiendo en su vehículo hasta que fue retirado de la vía pública por la Policía Local. Desde entonces vive en la calle y denuncia que la Policía Municipal le ha llevado en varias ocasiones el colchón y los cartones.

• Análisis

Nos hemos puesto en varias ocasiones en contacto con los servicios sociales del Ayuntamiento de Sestao.

Las informaciones que recibíamos eran contradictorias ya que el ayuntamiento no estaba de acuerdo en que no hubieran desarrollado por parte de los servicios sociales ninguna actuación, decían que, cuando esta persona había acudido a las oficinas municipales, le habían atendido adecuadamente y que, desde los servicios sociales, le habían informado de los requisitos y documentos que necesitaba para acceder a las prestaciones y demás recursos del Ayuntamiento.

Por nuestra parte, hemos insistido en los riesgos que implica que esta persona viva en la calle. Según los estudios e informes que hay sobre el fenómeno “sin hogarismo” son necesarias medidas de prevención o de atención urgente para evitar que haya un deterioro mayor de su salud física y mental. La acumulación de episodios traumáticos como el desempleo, una separación matrimonial, y la imposibilidad de sobrellevar estas situaciones por uno mismo, da lugar a situaciones sociales y personales de enorme vulnerabilidad. La falta de cuidados personales y de una vivienda digna junto al consumo de alcohol u otras sustancias aceleran el deterioro. Las situaciones de exclusión tienen diferentes grados, desde estar en riesgo, a la extrema, en la que no hay techo, ni relaciones familiares con gran desarraigo social. La intervención social se torna básica para evitar estos procesos de marginación que, con el tiempo, hacen más difícil una intervención que logre con éxito la incorporación social. Las actuaciones que han realizado los servicios sociales del ayuntamiento de Sestao son las habituales (orientación para la concertación de plazas en pensiones del municipio o del entorno en cumplimiento del Decreto 155/2001, de 30 de julio de 2001, de determinación de funciones en materia de servicios sociales), pero según nuestro parecer, no están dando resultado hasta el momento en este caso por las especialidades que plantea este tipo de casos.

También recordábamos la normativa sobre padrón que se ha tratado en la selección de quejas de este capítulo correspondiente al área de obras públicas y servicios, (expediente 459/2005). Esta previsto que las personas que residan efectivamente en un municipio estén empadronadas. La Resolución de 4 de julio de 1997 sobre instrucciones técnicas a los ayuntamientos para la actualización del padrón municipal prevé, cuando la persona que reside en el municipio no tiene una dirección válida en la que inscribirse en el padrón, que los servicios sociales pueden señalar una dirección (la del propio servicio, la del punto geográfico concreto donde este vecino suele pernoctar,

etc.) con el compromiso de intentar practicar la notificación cuando se reciba alguna comunicación procedente de alguna Administración pública. Incluso establece que “para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar”, es decir, la normativa deriva a los servicios sociales por lo que su actuación es clave para garantizar los derechos y las necesidades de las personas que se encuentran en procesos de exclusión por falta de vivienda. También apuntábamos que entendíamos que era preferible que esas actuaciones se desarrollaran en el entorno natural de la persona porque un mayor desarraigo social y familiar agravaría su situación.

- Resultado

En estos momentos sigue empadronado en el municipio de Sestao aunque aun no se han tramitado la prestación de la renta básica ni otras ayudas. Por parte de los servicios sociales mantienen su disposición para atender a esta persona y tramitar las prestaciones y ayudas que le corresponden.

### 3. CULTURA Y BILINGÜISMO

#### 3.1. INTRODUCCIÓN

El año 2005 se han recibido un total de 19 quejas en esta área, con la siguiente distribución:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	11
- Administración local .....	10
- Administración foral .....	2

Su clasificación dependiendo de la materia es la siguiente:

- Bilingüismo .....	6
- Actividades culturales .....	4
- Otros aspectos .....	3
- Deporte .....	2
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	2
- Patrimonio cultural .....	1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	1

Entre las quejas que hemos calificado en el apartado correspondiente a **bilingüismo**, encontramos las de algunas personas que han tenido dificultades en la utilización del euskara ante un poder público o que, plantean que el apoyo institucional para aprender el euskara es inferior al que debiera. Estas quejas, aunque relacionadas también con el euskara, las debemos situar en un ámbito distinto del de una limitación de un derecho lingüístico propiamente dicha, ya que, dentro de la genérica función de su promoción, la actividad de los poderes públicos se sitúa en el ámbito de las políticas de fomento, donde las administraciones son competentes para elegir cuáles son las actividades que van a apoyar, así como la medida en que van a financiarlas.

En cuanto a limitaciones en el uso del euskara, citaremos una relativa a una persona que no pudo utilizar el euskara cuando acudió a una comisaría.

El criterio de esta institución, comunicado al Departamento de Interior y aceptado por este, es que cuando una persona desea relacionarse en euskara y no hay quien pueda atenderle en esta lengua, la Administración debe procurar que la atienda otro funcionario que conozca el euskara. Siendo insoslayables las limitaciones actualmente existentes en cuanto a conocimiento del euskara en la Ertzaintza, resulta obligado que recordemos que, en tales casos, se debe procurar que el ciudadano sea atendido por otro funcionario que lo conozca, si es posible.

Algunas administraciones tienen aún dificultades para adecuar su actividad ordinaria a los principios que deben regir el uso de los dos idiomas oficiales. Ha sido el caso de una persona que deseando que las relaciones escritas con su Ayuntamiento fueran en euskara, tenía problemas para ello.

El Ayuntamiento no cuestionaba su derecho, pero más allá de la respuesta a determinados escritos que el interesado pudiera presentar, la actividad escrita ordinaria municipal, normalmente mecanizada, era sólo en castellano. Sin embargo, las comunicaciones en las que se plasmaba esa actividad escrita ordinaria, por tener un destinatario genérico, debían ser bilingües. Tramitado el correspondiente expediente de queja, el Ayuntamiento nos comunicó que en breve esperaba solventar ese problema, con el compromiso adquirido para la aplicación del Plan General de Promoción del Uso del Euskara..

Algunos de los expedientes tramitados en esta institución han tenido que ver con espacios de internet donde ciertas informaciones de algún Departamento del Gobierno Vasco figuraban únicamente en castellano. El contenido de otros documentos que figuraban en el espacio mostraba que su actividad no es ajena a los principios que se derivan de las previsiones de la Ley 10/1982, Básica de Normalización del Uso del Euskara. En la respuesta a nuestra petición de información se nos comunicó que, tomando en cuenta la observación que derivaba de esta queja, se comprometían a que apareciera toda la información en ambos idiomas oficiales.

Junto con estas quejas, en el apartado de bilingüismo ha habido otras que no hemos contabilizado aquí, porque han estado dirigidas a organismos vinculados con la Administración del Estado, motivo por el cual fueron enviadas al Defensor del Pueblo del Estado para su tramitación.

En el apartado de **cultura** correspondiente a esta área, se ha planteado una queja relativa al sistema de acceso a campos de trabajo. Se trataba de una persona que pidió la devolución del dinero pagado ante la imposibilidad de acudir a esos campos, a causa de una enfermedad. Le comunicaron que no era posible, porque así estaba previsto en las normas. Se quejó por la falta de devolución y por la falta de información sobre ese requisito.

En lo referente a la información sobre las condiciones exigidas, a la vista de la respuesta que nos facilitó el Departamento de Cultura, llegamos a la conclusión de que estábamos ante una situación sobre la que había existido información suficiente.

Como el campo de trabajo al que quería acceder dependía de otra comunidad autónoma, enviamos este aspecto de la queja al Defensor del Pueblo del Estado. No obstante, debido a que las condiciones de acceso son similares en todos los campos de trabajo y, por lo tanto, también en los de nuestra comunidad autónoma, la situación que motivó esta queja podía repetirse en campañas posteriores.

Por ello, nos dirigimos al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, para conocer su opinión sobre la posibilidad de que en el futuro pudiera considerarse el no excluir esas situaciones, digamos que asimilables a causas de fuerza mayor o de indiscutida imposibilidad de acudir a estos campos de trabajo, como causa de devolución de la cuota abonada.

Al hacer este planteamiento no éramos ajenos a la dificultad que pudiera haber para acotar las situaciones susceptibles de ser consideradas como supuestos de devolución, o su incidencia en la organización de los campos de trabajo. Sin obviar esa posible incidencia, la razón principal que ha llevado a la institución del Ararteko a plantear esa posibilidad ha sido el carácter de voluntariado que tienen estas opciones de las personas jóvenes. En el momento de cerrar este informe, el expediente se encuentra aún abierto.

Por otra parte, una asociación solicitó el uso de un local municipal para la actuación de un grupo. El motivo de denegación vulneraba, a juicio de esta institución, el principio de legalidad que debe presidir las actuaciones de los poderes públicos. En el momento en que se cierra este informe, el expediente se encuentra aún pendiente de tramitación, a la espera de la valoración que el Ayuntamiento nos traslade.

En relación con el patrimonio cultural, podemos destacar dos quejas relativas a actuaciones autorizadas o promovidas por administraciones públicas: una sobre unas obras para instalar una antena en una estación megalítica calificada como bien cultural con la categoría de conjunto monumental, y otra sobre un palacio afectado por un proyecto de remodelación para determinada actividad. Un conjunto de ciudadanos considera que el Plan especial de la zona no respeta el régimen de protección de los bienes inmuebles catalogados en el planeamiento.

## 3.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### **Bilingüismo**

⇒ *Libros en euskara: catalogación de referencias bibliográficas en braille (105/2005)*

- **Reclamación**

Una persona ciega presentó una queja en la que exponía la dificultad para acceder a libros en euskara, en braille. En concreto, planteaba que, siendo limitado el número de publicaciones en euskara, la inexistencia de un catálogo reducía aún más sus posibilidades para leer en este idioma.

- **Análisis**

Esta queja presentaba dos aspectos: uno tiene que ver con la producción de textos en euskara en braille, y otro relativo al acceso a los existentes.

El primero de esos dos aspectos debe ser abordado de manera progresiva y admite por tanto diferentes grados. Parece evidente que el segundo de los dos aspectos mencionados –relativo a la catalogación de los fondos existentes– se debe abordar con inmediatez, pues su ausencia sería un límite añadido al que se deriva del número de textos disponibles en braille en euskara.

Teniendo en cuenta su relación con la accesibilidad, el objeto de esta queja era susceptible de ser abordado en el seno del Consejo Vasco para la promoción de la Accesibilidad.

Por otro lado, materialmente, el objeto de esta queja tiene que ver con la catalogación de bibliografía existente en las bibliotecas de la Comunidad Autónoma, ya que uno de los problemas que planteaba esta persona era precisamente la inexistencia de un cauce para conocer cuales son las publicaciones existentes en braille en las bibliotecas.

El mencionado Consejo Vasco para la promoción de la Accesibilidad, cuenta con representantes de diferentes departamentos del Gobierno Vasco. No obstante,

paralelamente, planteamos este asunto directamente ante la Dirección de Patrimonio Cultural del Gobierno Vasco.

- Resultado

En lo que respecta al Consejo Vasco para la promoción de la Accesibilidad, su Presidente nos comunicó que la cuestión que planteamos, sería incluida en el orden del día de la próxima reunión de su Comisión Permanente.

Por lo que respecta a la reunión mantenida con la Dirección de Patrimonio Cultural se abordó el problema de accesibilidad a libros en euskara para personas ciegas en los siguientes términos: a) necesidad de una progresiva adecuación, aumentando los fondos que actualmente existen y b) sistematización de esos fondos, mediante los correspondientes catálogos que permitan su acceso.

En el momento en que se cierra este informe el expediente se encuentra aún abierto.

## 4. EDUCACIÓN

### 4.1. INTRODUCCIÓN

En el año 2005 se han recibido 115 quejas en el área de educación, lo que supone un 10,52 % del total de la actividad de la institución.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido las siguientes:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	61
- UPV/EHU .....	11
- Administración local .....	8

En cuanto a su contenido, las quejas recibidas han estado referidas a las siguientes materias o subáreas:

- Derechos y deberes .....	71
- Enseñanza universitaria .....	12
- Educación infantil .....	8
- Centros docentes .....	7
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	6
- Enseñanzas artísticas .....	4
- Becas y otras ayudas .....	2
- Educación secundaria obligatoria .....	2
- Educación especial .....	1
- Formación profesional .....	1
- Otros aspectos .....	1

En el área de educación podemos afirmar que la presentación de quejas referidas a decisiones relativas a la programación o planificación educativa constituye una constante y que este año 2005 no ha supuesto ninguna excepción con respecto a esta tónica ya habitual, como decimos. Así, este año nos hemos visto obligados a interesarnos, otra vez más, por la oferta educativa de aulas de 2 años en Bizkaia. Al dirigirnos al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, hemos tenido especial cuidado en señalar que somos conscientes de que, en muchas ocasiones, cuando los ciudadanos que acuden a esta institución afirman que se dan casos de niños y niñas que se han quedado sin plaza, en realidad parecen estar refiriéndose a que no han podido escolarizarse en los centros públicos de su elección. Por ello, nuestro propósito ha sido el de conocer si finalmente la demanda de escolarización de las familias ha podido ser reconducida de algún modo a otros centros educativos de las localidades respectivas. Con ello, pretendíamos, además, corroborar lo expresado, en una comparecencia parlamentaria de fecha de 23 de noviembre de 2004, por la entonces consejera de Educación, quien señaló que la oferta de servicios escolares para niños y niñas de dos años superaba incluso la demanda de las familias.

La respuesta facilitada por la Administración educativa nos ha permitido precisar que en realidad esta afirmación de la entonces Consejera se refería a una oferta de plazas escolares para niños y niñas de 2 años en términos absolutos; es decir, comparando la demanda potencial de la CAPV con la oferta global de plazas, lo cual no significa que en un análisis de la demanda en ámbitos más reducidos –municipios, localidades, barrios– no existan zonas en las que se produzcan problemas de escolarización. De hecho, el Departamento carece de datos relativos a solicitudes de escolarización no atendidas, en tanto que la estadística oficial se limita a reflejar los datos de los alumnos matriculados y ello hace que en este tipo de asuntos las explicaciones dadas se limiten a afirmaciones tales como: *“...en algunos municipios que se detallan en la queja existen plazas vacantes, aunque puede suceder que la distribución zonal no se corresponda con la demanda. También es probable que muchos de esos alumnos o alumnas, en principio no admitidos en el centro de primera elección, hayan obtenido finalmente plaza en otro centro de su localidad.”*

Este tramo inicial de cero a tres años es el que sin duda se ha visto afectado especialmente por incidencias de planificación, sobre todo, a nuestro modo de ver y como venimos señalando reiteradamente, debido a que la responsabilidad de esta oferta educativa no se ha asumido en exclusiva por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Como ejemplo, citaremos que, en estos momentos, estamos tramitando una queja promovida por un grupo de familias de Astigarraga, interesadas en que sus hijos culminen la etapa de educativa de cero a tres años en la escuela infantil del municipio, al igual que ha ocurrido en las llamadas guarderías históricas de Gipuzkoa, y ello aunque hayan pasado a formar parte del Consorcio Haurreskolak cuya oferta, como se sabe, pretende quedar limitada al tramo de cero a dos años.

En lo que respecta a este tramo nos hemos interesado por conocer si la Administración educativa intenta llevar a cabo una planificación que permita asegurar un tratamiento prioritario de la educación temprana del alumnado desfavorecido. Esta actuación se ha incluido dentro de nuestra labor habitual de seguimiento sobre el cumplimiento de algunas de las recomendaciones del Ararteko efectuadas en el informe extraordinario *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*, que se incluye en el capítulo de atención específica a la problemática de los menores.

Tampoco han faltado quejas referidas a otros niveles educativos que se han resuelto de forma diversa. Así, la Administración educativa no ha tenido inconveniente en reconocer finalmente la autorización excepcional de 3 aulas de dos años para el curso 2005/2006, en la ikastola Anaitasuna de Ermua. También ha autorizado la constitución de un grupo de primero de ESO de modelo A en el IES Zorroza a instancia, entre otros, de la asociación cultural gitana *Kale Dor Kayiko*. En cambio, en otros casos, ha adoptado una postura absolutamente cerrada, sin considerar ninguna de las alternativas propuestas. Como muestra de esto último, en la selección de quejas que sigue, incluimos la actuación desarrollada en torno a la planificación propuesta para el distrito nº 5 de Bilbao. (ref. 200/2005).

No obstante, también nos hemos ocupado de decisiones de planificación que no han merecido reproche alguno. Es el supuesto de la supresión de la oferta educativa de modelo A, para niños y niñas de dos y tres años, en el CEP Unamunzaga de Rivalloso. (ref. 309/2005)



Queremos citar, asimismo, la queja planteada por un grupo de familias con motivo de la decisión de cierre del centro de educación especial de La Ola, de Sondika. En una primera intervención, las autoridades educativas nos informaron de que habían logrado arrancar de la entidad financiera BBK (titular de las instalaciones) un compromiso de plan de cierre de cuatro años de duración, para así tratar de completar la escolarización del 65 % del actual alumnado y definir la escolarización futura del 35 % del alumnado restante en aulas estables de centros ordinarios. Pero las familias estaban especialmente preocupadas por la situación de los menores que habían venido estando acogidos al régimen de internado. Por ello, continuamos con nuestras gestiones hasta comprobar que las familias habían optado por crear una asociación, llamada Zutitu, con el fin de gestionar ellos mismos un régimen de internado para sus hijos con la ayuda del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Estas instalaciones acogen también un centro de día educativo-terapéutico del que nos ocupamos en el apartado dedicado al colectivo de menores de este mismo informe.

En el área de educación, también constituye una constante la presentación de quejas referidas a la ubicación, construcción y mantenimiento de los edificios destinados a uso educativo. A este respecto, este año 2005, resulta obligado mencionar el largo contencioso protagonizado por la comunidad educativa del CP Amara Berri de Donostia-San Sebastián. Un convenio de colaboración suscrito, en junio de 2000, entre el Departamento de Educación, Universidades e Investigación y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, permitió concretar los compromisos asumidos por cada una de estas administraciones con respecto las construcciones y edificaciones destinadas a uso educativo y anticipó la necesidad de una reubicación de las escuelas situadas en Morlans. La efectiva materialización de los acuerdos y actuaciones previstos en el marco de este convenio habían sufrido una demora tal que, al momento de plantearse la queja, la recuperación del solar de Morlans que pretendía el Ayuntamiento obligaba a una serie de traslados sucesivos del CP Amara Berri (al menos 2 en el plazo de 18 meses), al no estar resuelta aún su ubicación definitiva. Este fue precisamente el objeto de nuestra inicial intervención. Con posterioridad, algunos interesados optaron por impugnar las decisiones adoptadas por ambas administraciones, tratando de forzar la reconsideración de la definitiva ubicación de la futura sede del centro educativo, circunstancia que nos llevó a establecer un compás de espera en la tramitación de la queja hasta tanto estas administraciones diesen a conocer el resultado del análisis de las cuestiones jurídicas planteadas en los recursos formulados y que fundamentalmente afectaban a cuestiones urbanísticas. Finalmente, ello ha sido así y ambas administraciones nos han confirmado que se ha optado por mantener la ubicación de este centro educativo en el área de Morlans.

Otras quejas recibidas dejan entrever, al menos a nuestro modo de ver, que esta necesaria colaboración que se debe dar, entre la Administración educativa y las Corporaciones Locales, para la creación, construcción y mantenimiento de los centros docentes públicos, no siempre se produce en el grado deseado y ello, a pesar de mediar una regulación específica sobre financiación, a cargo de la Administración educativa, de los gastos destinados a la ejecución de obras en edificios de propiedad municipal. Como ejemplo, citaremos la queja que desde hace meses se sigue en esta institución en relación con las instalaciones deportivas del IES Artaza-Romo de Getxo.

Ligado con esto anterior, no podemos dejar de mencionar los problemas de accesibilidad que se dan en algunos centros y que afectan al conjunto de la comunidad educativa. Así, este año, además de conocer algunos incidentes referidos a alumnos, hemos recibido varias quejas en las que docentes afectados por discapacidades motoras se han visto obligados a solicitar el cambio de centro destino a través de la convocatoria de comisiones de servicio por motivos de salud. Precisamente, a este respecto hemos decidido llevar a cabo una labor de seguimiento específica en el marco del informe extraordinario *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*, que se incluye en el capítulo de atención específica a la problemática de los menores.

Esta institución del Ararteko, en anteriores informes, ha tenido ocasión de llamar la atención sobre la necesidad de un mayor control de las obligaciones derivadas de los conciertos educativos. (En este sentido, se incluyó una recomendación de carácter general en el Informe anual de 2000). En estos momentos, estamos tramitando un expediente de queja en relación con el proceder que sigue el Ayuntamiento de Orio en cuanto al sostenimiento de los centros educativos de infantil y primaria del municipio, en particular en lo que afecta a un centro concertado de la localidad, ya que podría estar produciéndose una doble financiación pública de unos mismos gastos educativos ya incluidos en concierto.

Por otra parte, este año 2005, nos hemos ocupado de una queja promovida por la asociación Sarean, relativa a las instrucciones sobre el comienzo del curso en los centros públicos de educación infantil y primaria de la CAPV que, con carácter anual, aprueba la Viceconsejería de Educación. Concretamente, la queja de este colectivo se refiere a la dedicación prevista para funciones directivas y programas de normalización lingüística, ya que, en su opinión, estas instrucciones no se atienen a lo dispuesto en el Decreto 228/2002, de 1 de octubre, por el que se aprueba el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario docente no universitario y en el Decreto 323/2003, de 23 diciembre, de regulación del programa Ulibarri de normalización lingüística. Dado lo singular de la misma, hemos considerado oportuno incluirla en la selección de quejas que sigue a la presente introducción (ref.1250/2004).

En materia de admisión de alumnos, además de las quejas habituales que vienen a cuestionar los criterios que se siguen para fijar un orden de prioridad en aquellos casos en los que las solicitudes de admisión superan el número de plazas ofertadas (sobre todo los de orden económico) este año nos hemos planteado, como novedad, la oportunidad de que las normas de admisión contemplen específicamente aquellos casos de niños y niñas cuyos procesos de adopción estén prácticamente cerrados al momento de iniciarse el proceso de anual de prematriculaciones. Incluimos el resumen de esta actuación en la selección de quejas (ref.1058/2005).

En este mismo apartado, tenemos pendiente cerrar una actuación con el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián debido al tratamiento preferente que se dispensa a los hijos de empleados municipales para el acceso a las escuelas infantiles dependientes del Consistorio.

En lo que respecta a necesidades educativas especiales, además de la labor de seguimiento del informe extraordinario *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV* al que ya hemos hecho repetida alusión, este año es de destacar que, finalmente, la Administración general de la CAPV ha aprobado un programa de actuación coordinada para la adopción de medidas de atención a la población esco-

larizada con necesidades sanitarias específicas, con un doble objetivo: 1) capacitar al personal educativo para saber cómo actuar ante determinadas enfermedades, situaciones de urgencia sanitaria y en relación con cuestiones de dispensación de medicación y otras atenciones sanitarias y 2) establecer sistemas de coordinación para la atención de la población escolarizada, con necesidades sanitarias específicas que no disfruten de un nivel de autonomía personal. Esperamos que este programa, a desarrollar de forma conjunta por los Departamentos de Educación y de Sanidad, repercuta, al menos, en un descenso de las quejas que han venido siendo presentadas a este respecto (alumnado con diabetes, cuadros alérgicos, etc.)

También en este apartado de necesidades educativas especiales, hemos tenido que analizar y considerar algunas decisiones administrativas no siempre bien comprendidas por las familias afectadas. Además del caso del centro de educación especial de La Ola, de Sondika, al que ya nos hemos referido líneas atrás, nos hemos interesado por la decisión administrativa de escolarizar a una joven en una aula estable de Gautena, decisión que quedó avalada por informes rigurosos referidos a su proceso de escolarización.

En otro orden de asuntos, como los relativos a servicios complementarios, debemos señalar que los incidentes relativos a transporte escolar se confirman también como otra fuente habitual de quejas. Hemos incluido, por ello, en la selección que sigue a continuación, uno de los casos tramitados (ref. 166/2005).

El pasado año, hicimos referencia a las muchas quejas recibidas debido a la decisión de poner fin al tratamiento diferenciado que se había estado dispensando, en esta materia de transporte escolar, al alumnado escolarizado en las ikastolas transferidas desde la Diputación Foral de Álava. Todavía este curso, algunas familias han pretendido seguir acogiéndose a este régimen excepcional.

Asimismo, la tramitación de otras quejas nos ha permitido conocer la posición de la Administración educativa con respecto a aquellos casos en los que alumnos transportados, con discapacidades motoras, se encuentran con la dificultad añadida de la falta de accesibilidad de sus viviendas. Consideramos acertada la posición expresada de propiciar un cambio de domicilio o de interesar la ayuda de servicios sociales o de voluntariado, puesto que difícilmente un especialista de apoyo educativo puede cubrir esta necesidad.

En lo que se refiere al servicio complementario de comedor, esta institución ha recibido una petición de intervención con motivo del conflicto planteado en torno al servicio de comedor que tradicionalmente han venido ofertando algunas escuelas infantiles de Donostia-San Sebastián que finalmente han quedado integradas en el consorcio de Haurreskolak. En el curso de las gestiones realizadas, hemos podido constatar que si bien el Consorcio nunca se ha comprometido a asumir el servicio de comedor de estas escuelas, tampoco pone impedimento para que dicho servicio pueda ser gestionado por las asociaciones de padres y madres, como de hecho ocurre en otros municipios con escuelas infantiles, también integradas en el consorcio. De cualquier modo, nos consta que se han producido iniciativas parlamentarias que instan a al Gobierno a implantar, para el próximo curso escolar, el servicio de comedor en las escuelas infantiles que forman parte del Consorcio Haurreskolak.

En el ámbito universitario, este año 2005, cabe citar la queja tramitada en torno al procedimiento de reclamaciones seguido en la convocatoria ordinaria anual de pruebas de acceso a la universidad para mayores de 25 años. Debido a ella, hemos podido contrastar la aplicación que se ha hecho de la Resolución de 18 de enero de 2005, del

Vicerrectorado de Ordenación Académica, dictada haciendo uso de lo dispuesto por el RD 743/2003, de 20 de junio, que contempla la posibilidad de que cada Comunidad Autónoma arbitre un cauce de reclamaciones propio tras la publicación de las calificaciones. En el marco de la UPV/EHU, una vez publicadas las calificaciones, sólo cabe la posibilidad de una única reclamación ante el Rectorado de esa Universidad, agotándose de este modo la vía administrativa.

Por otra parte, el examen del asunto expuesto en una queja nos llevó a cuestionar determinadas previsiones de la Normativa de permanencia en la UPV/EHU, vigente desde su aprobación en 1993. Así, uno de sus artículos permitía iniciar, por una sola vez, otros estudios a quienes hubieran agotado las convocatorias de una asignatura. De ese modo, una persona que habiendo pasado por esa situación, había conseguido finalizar una ingeniería técnica, no tenía acceso a los estudios de la ingeniería superior en la universidad, por tratarse de un segundo inicio de estudios.

En nuestro examen consideramos razonable la existencia de medidas que favorezcan el óptimo aprovechamiento de los recursos universitarios, pero sin que ello suponga dar lugar a situaciones ilógicas o a consecuencias indeseadas, como en este caso. Finalmente, el Consejo Social de la Universidad del País Vasco aprobó una nueva Normativa de permanencia para introducir modificaciones sustanciales al respecto.

No han faltado tampoco, quejas relativas a solicitudes de becas que también vienen siendo una constante en este área de educación.

Por último y para finalizar, queremos expresar que esta institución ha seguido con especial preocupación las condiciones de escolarización de los menores imputados tras la muerte de Jokin C. Damos cuenta de las mismas en el resumen que se incorpora a continuación (ref. 242/2005).

Asimismo, a lo largo del presente curso escolar 2005-2006, pretendemos finalizar el informe extraordinario sobre convivencia en las aulas del que nos ocupamos más detalladamente en el apartado dedicado al colectivo de menores.

## 4.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Centros docentes

⇒ *Planificación educativa. Distrito nº 5 de Bilbao (200/2005)*

#### • Reclamación

Se recibieron en esta institución sendas peticiones de intervención en relación con la oferta educativa programada por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación para el distrito número 5 de Bilbao. Los interesados pretendían que en las instalaciones del antiguo CEP Zabala se retomase la oferta de servicios educativos de modelo A, evitándose así la creación de un centro gueto en Miribilla.

#### • Análisis

En el curso de la tramitación de su queja, la Administración educativa se limitó a facilitar únicamente los datos relativos a la oferta y demanda educativas registradas en este distrito nº 5 de Bilbao, para concluir que:

*“En el distrito nº 5 de Bilbao, se han ofertado todos los modelos lingüísticos, no existiendo obligación alguna de hacer extensiva esta oferta a todos los centros. De hecho la administración hace una oferta de plazas por modelo en cada localidad y no en cada centro concreto, dependiendo de la planificación prevista.*

*En este momento, finalizados todos los procesos de admisión para la escolarización del alumnado para el curso 2005-2006, todos/as tienen un puesto escolar”*

Así, la Administración educativa, en ningún momento, se prestó a considerar, siquiera mínimamente, la necesidad de algún tipo de medida compensatoria, debido a las características del alumnado de modelo A propio de esta zona de Bilbao, cuando, tal y como se hacía valer en las quejas, se trata de un alumnado inmerso en un medio social desfavorecido, bien por su origen inmigrante o por su pertenencia a la etnia gitana.

Es cierto, tal y como se preocupó de señalar el entonces director de centros escolares, que la Administración educativa no tiene obligación de hacer extensiva la oferta de los diferentes modelos lingüísticos a todos los centros educativos y que, por ello, debíamos considerar atendida la demanda de escolarización de esta zona. Por otra parte, también es cierto que la Administración educativa no discutía la posibilidad de intervenciones educativas específicas, mediante acciones educativas preferentes, como pueden ser, por ejemplo, las que se recogen en el programa existente para la atención del alumnado inmigrante.

De todos modos, a juicio de esta institución, el objetivo reiteradamente expresado, incluso desde instancias educativas, de evitar que algunos centros con excesiva concentración de alumnado con dificultades puedan convertirse en guetos, obliga a esa Administración educativa a tomar iniciativas que permitan anticiparse a este tipo de situaciones, precisamente mediante el establecimiento de medidas tendentes a impedir que se produzca o consolide tal exceso de concentración. Para ello, a nuestro modo de ver, además de las medidas o criterios que vienen siendo adoptados para orientar la escolarización de este alumnado y de los recursos específicos que ya han sido dispuestos para ellos, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación debiera plantearse también la posibilidad de una intervención más global, en el plano incluso de la programación educativa.

#### • Resultado

Tras reiterados intentos de reconsiderar la programación educativa aprobada para esta zona, todos ellos infructuosos, esta institución acordó poner fin a su intervención con el compromiso de insistir de nuevo ante la Administración educativa en la recomendación formulada con ocasión del informe extraordinario sobre la respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV, presentado en junio de 2001.

Ya entonces, al considerar la respuesta educativa que debe darse al alumnado con necesidades especiales derivadas de situaciones sociales o culturales desfavorecidas o con graves dificultades de adaptación escolar, se advirtió sobre la necesidad de adoptar medidas que evitasen la creación de ‘guetos escolares’.

## B) Derechos y deberes

⇒ *Transporte escolar (166/2005)*

- Reclamación

El padre de una joven que deseaba cursar estudios de enseñanza secundaria obligatoria en modelo B, señaló a esta institución que la opción por este modelo educativo implicaba que su hija, residente en la localidad de Ozaeta (Álava), debiera trasladarse diariamente a Vitoria-Gasteiz. Demandaba por ello el reconocimiento de un servicio de transporte.

- Análisis

Esta institución, teniendo en cuenta los antecedentes expuestos en la queja, acordó dirigirse al Departamento de Educación, Universidades e Investigación en los términos que seguidamente se reproducen:

*“...Es sabido que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación organiza cada curso académico un servicio de transporte escolar como servicio complementario de la enseñanza en cuanto que cumple el objeto de escolarización de alumnos que residen en núcleos alejados. Este servicio se organiza en unos determinados itinerarios teniendo en cuenta la distancia, tiempo del mismo y número de alumnos, aun cuando existen determinados alumnos que, por no adaptarse a las características de los recorridos mencionados, es necesario buscar una alternativa a través de la convocatoria de asignaciones individualizadas de transporte.*

*Parece que la familia pretende que esa Administración educativa contemple la necesidad de esta joven a la hora de organizar los itinerarios para el próximo curso escolar. A este respecto, el interesado promotor de la queja manifiesta que:*

*“...hay un autobús que llega hasta Mendijur, que está a 4 minutos de Ozaeta en coche, por lo que no sería imposible que este autobús llegara hasta Ozaeta. Esta opción ha sido expuesta en Delegación pero tampoco ha sido aceptada”*

En respuesta a esta intervención, el delegado territorial de Educación de Álava advirtió a esta institución que:

*“2º.- La localidad de Ozaeta en la que reside (...), pertenece a la zona de influencia del I.E.S. “Aniturri” de Agurain, en cuya oferta educativa (...), figura el modelo B (...).*

*3º.- Según consta en esta Delegación ningún alumno de Ozaeta ha solicitado, en plazo, su escolarización en el 1º Curso de E.S.O., modelo B del I.E.S. Aniturri de Agurain.*

*4º.- El I.E.S. Aniturri dispone de los servicios de transporte y comedor, para todos los alumnos escolarizado en el nivel de E.S.O. del mismo, que así lo precisen.”*

- Resultado

De esta manera y dado que la Administración educativa nos confirmó la oferta de modelo B en la zona de influencia de la localidad de residencia de la familia (IES *Aniturri* de Agurain), se indicó al interesado promotor de la queja la necesidad de considerar la oferta educativa que realiza este centro a efectos de plantear cualquier solicitud de reconocimiento de los servicios complementarios de transporte y comedor.

⇒ *Programa de asistencia pedagógica domiciliaria para los menores imputados por el caso Jokin C. (242/2005)*

- Reclamación

Un grupo de madres y padres de alumnos del IES Talaia de Hondarribia, imputados por la Fiscalía de menores de Gipuzkoa con motivo de la muerte del joven Jokin C, solicitaron la intervención de esta institución ya que entendían que la Administración educativa estaba impidiendo la normal escolarización de sus hijos, causándoles un grave daño moral y psicológico

- Análisis

Estas madres y padres eran conscientes de que la intervención de esta institución debía ser absolutamente independiente del proceso judicial abierto por la Fiscalía de menores. De hecho, el encuentro mantenido con ellos, con ocasión de la interposición de su queja, nos permitió concretar nuestras posibilidades de intervención, que se orientaron precisamente a investigar las condiciones de escolarización de estos alumnos y a valorar las consecuencias que de ello podían derivarse para su futura trayectoria educativa.

Esta institución conocía la resolución dictada por el delegado territorial de Gipuzkoa, con fecha de 30 de septiembre de 2004, en la que se decidió que la atención educativa de todos estos menores se llevase a cabo, con carácter provisional, por medio del programa de asistencia pedagógica domiciliaria. Dicha decisión, que supuso ampliar el periodo de no asistencia al IES Talaia, se justificó en su momento aduciendo, básicamente, las siguientes razones: 1) la situación de clima enrarecido en el IES Talaia, así como en el pueblo de Hondarribia desaconsejaba la incorporación a una actividad académica ordinaria y 2) la incorporación urgente a otro instituto de otra zona no mitigaría la presión que sobre los alumnos presumiblemente se iba a producir. Este mismo responsable educativo admitía, no obstante, que esta resolución no debía ser óbice para que una vez disminuyese el grado de tensión existente se adoptasen las medidas necesarias para normalizar la situación escolar de los chicos.

Es una realidad que la atención educativa que se presta a los alumnos que se acogen a estos programas de asistencia pedagógica domiciliaria es una atención limitada, puesto que tanto la carga lectiva como la dedicación prevista para los diferentes contenidos curriculares son notablemente más reducidas que la atención educativa normalizada que se presta de manera ordinaria en los centros escolares, si bien ello, normalmente, suele estar justificado por razones de enfermedad, etc., que impiden la normal asistencia de los alumnos afectados al centro educativo en el que están escolarizados. A juicio de esta institución, esta realidad de la asistencia pedagógica domiciliaria explicaba, en

parte, que estos padres y madres, preocupados por esta situación, se hubieran dirigido en repetidas ocasiones a la Administración educativa instando –según nos hicieron hecho saber– la revisión de esta decisión a la que siempre se habían mostrado contrarios, por entender que no se correspondía con el concepto de escuela comprensiva e integradora que caracteriza nuestro sistema educativo, uno de cuyos objetivos deber ser la educación para la convivencia y las socialización. Es más, estas madres y padres discrepaban de las razones dadas por el delegado territorial para justificar su resolución y mantenían, por el contrario, que ya para entonces, el clima que se vivía en el centro era de absoluta normalidad y que tanto el profesorado como el resto del alumnado apoyaban su reincorporación.

Por otra parte, parecía también que, en aquellos momentos, el Departamento admitiría la escolarización de estos alumnos en otro centro que no fuera el IES Talaia, revisando así el argumento utilizado el mes septiembre cuando mantuvo que la incorporación urgente a otro centro educativo de otra zona no mitigaría la presión que sobre los alumnos se iba a producir. Sin embargo, estos padres y madres esgrimían su derecho a la libre elección de centro docente para demandar la reincorporación urgente de sus hijos al IES Talaia, máxime cuando a lo largo de los últimos meses la administración había evitado considerar otras alternativas propuestas por ellos, como la de propiciar la atención conjunta de los alumnos afectados para así favorecer, al menos, una mayor dedicación lectiva y curricular.

Además de este aspecto nuclear de la queja, relativo a la demanda de una normalización urgente de la situación escolar de estos chicos, con su reincorporación al IES Talaia, esta institución estimó obligado abordar también otras cuestiones añadidas que, a nuestro modo de ver, resultaban determinantes para el adecuado tratamiento de la situación a la que se enfrentaban estos jóvenes alumnos.

Así, por un lado, quisimos interesarnos y mostrar nuestra preocupación por el modo en que la Administración educativa tenía previsto llevar a cabo la evaluación de estos alumnos. Es sabido que en la etapa de educación secundaria obligatoria que cursaban estos chicos la labor de evaluación se plantea de una manera continua e integradora, teniendo en cuenta los objetivos educativos y los criterios de evaluación establecidos en el currículo. Esta labor de evaluación resulta además fundamental, ya que condiciona la promoción a cursos o etapas posteriores. Por ello y dado el carácter esencial de esta etapa educativa, consideramos necesario asegurarnos sobre el debido respeto del derecho de estos alumnos a que su rendimiento escolar fuera valorado conforme a criterios adaptados a sus circunstancias.

Por otro lado, quisimos sumarnos también a la preocupación expresada por este grupo de madres y padres en cuanto a la falta de una ayuda psicológica para sus hijos que, al parecer, había sido objeto de un compromiso expreso por parte de la administración.

#### • Resultado

Iniciada la tramitación de la queja, los responsables educativos nos mostraron su interés en mantener un encuentro con representantes de esta institución. Dicho encuentro nos permitió, no sólo conocer las distintas circunstancias que venían siendo consideradas por la Administración educativa con el fin de decidir las condiciones de escolarización de estos chicos, sino que también contribuyó a poner de relieve la



importancia o trascendencia que cobraba para ellos el hecho de que la evaluación de su rendimiento escolar se hiciera de manera adaptada a sus especiales circunstancias. Asimismo, pudimos corroborar la disposición de los responsables educativos a facilitar toda la ayuda psicológica que fuera precisa.

Todo ello nos llevó a considerar que la Administración educativa estaba actuando de una manera correcta hasta tanto se conocieran las primeras decisiones judiciales entonces pendientes.

⇒ *Planificación educativa. Supresión en la oferta educativa de modelo A (309/2005)*

- Reclamación

Se cuestionó ante esta institución la decisión tomada por la Administración educativa de suprimir la oferta educativa de modelo A para niños y niñas de dos y tres años en el CEP Unamunzaga de Rivabellosa ya que, en opinión de los promotores de la queja, esta oferta educativa continuaba siendo absolutamente necesaria habida cuenta la voluntad expresada por muchas familias residentes en la zona.

- Análisis

Es sabido que el derecho a la educación consagrado en el artículo 27 de la Constitución comprende en efecto el derecho de los padres y madres a elegir centro educativo para sus hijos. No obstante, este derecho no tiene un valor absoluto por obvias razones materiales y presupuestarias. A este respecto, lo que cabe demandar y exigir de las diferentes Administraciones educativas es una programación adecuada de los puestos escolares precisamente con el fin de garantizar tanto la efectividad del derecho a la educación como la posibilidad de escoger centro docente.

Iniciada la tramitación de la queja, pudimos comprobar que, en efecto, la respuesta facilitada por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación hacía especial referencia al acuerdo adoptado por el Ayuntamiento-Pleno de Ribera Baja, en julio de 2004, en torno a la potenciación de los modelos educativos B y D. No obstante y al margen de este acuerdo municipal, la respuesta dada por la Administración educativa contenía también una cita detallada de los datos de matriculación del último curso escolar 2004-05 para explicar la propuesta planteada ante la Comisión de escolarización, en enero de 2005, y justificar, en definitiva, la planificación proyectada de reconducir la inicial oferta educativa del CEP Unamunzaga de Rivabellosa, únicamente al modelo B, en tanto resultaba ser el modelo educativo más demandado por las familias residentes en la zona. Así, según los datos facilitados por el Departamento de Educación:

*“Las preinscripciones para el curso 2004-2005 en la edad de dos años (la edad más habitual de ingreso en los pueblos del territorio) recogidas dentro de plazo en el C.E.P. Unamunzaga de Rivabellosa fueron nueve (9), todas ellas para modelo B. Posteriormente, fuera de plazo, se recibió en el centro una matrícula más para modelo B y dos para modelo A, quedando la matrícula de septiembre con 2 alumnos en modelo A y 10 en modelo B.”*

- Resultado

Esta institución consideró que, salvo nuevos datos que pudieran hacer variar los antecedentes señalados, la decisión administrativa motivo de la queja se presentaba como una consecuencia derivada de la evolución de los datos de matrícula de pasados cursos escolares, no pudiendo ser considerada por tanto como arbitraria.

⇒ *Aspectos novedosos en los procesos de admisión de alumnos: el caso de las adopciones (1058/2005)*

- Reclamación

Una persona presenta una queja desde su condición de madre adoptiva de dos menores. El motivo se concretaba en el desacuerdo con la no admisión de las dos hijas, de reciente adopción, en un centro docente de enseñanzas no universitarias.

La decisión administrativa había resultado contraria a considerar su peticiones de matriculación de modo ordinario por no encontrarse materializadas las adopciones dentro del calendario o período establecido para presentar las solicitudes.

- Análisis

Tal circunstancia no había sido puesta en duda por la interesada que alegó precisamente que el proceso de adopción estaría culminado en el mes de septiembre, lo que finalmente así se produjo. A partir de estos antecedentes, que acabamos de resumir, acordamos admitir a trámite la queja.

Con la intención de contar con más elementos de juicio que sirvieran para determinar el sentido de nuestras actuaciones nos dirigimos al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco en cuanto administración responsable para que nos informara sobre el particular.

Para ello, trasladamos el contenido de la queja poniendo énfasis en el aspecto sustantivo de la misma, como era que la Administración educativa no debería desconocer la incidencia de casos como el de examen en los procedimientos de inscripción de alumnos para cursar enseñanzas.

Recibida la respuesta a la solicitud de colaboración a través de un informe procedimos a analizar sus indicaciones así como el conjunto de datos que poseíamos. Las conclusiones alcanzadas originaron un nuevo escrito que dirigimos a la mencionada Consejería. Seguidamente, transcribimos la parte sustancial del texto de esta segunda comunicación; decía así:

*“...En su informe, de fecha 21 de octubre de 2005, dan cuenta del marco normativo que regula los procedimientos de admisión en los centros que imparten enseñanzas no universitarias, tanto con carácter general como singularmente para el curso académico 2005-2006, al tiempo que se alude a las especificidades propias de la escolarización de alumnos del tramo 0-3 años edad, en el que se encontrarían las afectadas.*”

*Ni en la anterior comunicación ni en esta apuntábamos la existencia de motivos para formular reproches a la Administración educativa por lo que respecta a la aplicación de los criterios que se derivan de la legalidad vigente; esto es, no se pone en tela de juicio que la decisión administrativa objeto de discrepancia carezca de respaldo jurídico.*

*Ahora bien, ya planteábamos en el primero de nuestros escritos – materia que no ha sido contemplada expresamente en su respuesta – la posibilidad de que casos como el que nos ocupa pudieran recibir un tratamiento específico en orden a arbitrar algún mecanismo que diera pie a la participación, en los procedimientos de admisión, de aquellos solicitantes cuyo interés estuviera originado por adopciones con materialización próxima a realizarse.*

*Incluso, con ser importante, no es decisiva la edad de las menores y por tanto el nivel educativo donde solicitaron las enseñanzas, pues el interés en un tratamiento en igualdad de condiciones a otros participantes en el procedimiento a partir del caso de adopciones inminentes sería predicable respecto a adoptados de edades superiores a las de este supuesto.*

*Con otras palabras, hacíamos un llamamiento a que una figura como la adopción, que si no es novedosa sí resulta en los actuales tiempos revestida de una mayor trascendencia cuantitativa, bien pudiera ser contemplada en los procedimientos de admisión del alumnado con la incorporación de las pautas que desde esa Consejería se entendieran convenientes.*

*En consecuencia, comprenderán que tengamos que volver a dirigirnos para reiterar, en función del conjunto de valoraciones efectuadas, nuestro criterio de que el Departamento de Educación no debe eludir el inicio de un estudio que afrontando la incidencia de los supuestos de adopción en la matriculación de menores en centros docentes culmine con la elaboración y aplicación de las oportunas directrices que permitan la concurrencia igualitaria de los diversos interesados en los procedimientos reforzando una mejor protección de la libertad de elección de centro...”*

Finalizaba la carta significando cómo confiábamos en que la sugerencia formulada fuera debidamente atendida en la medida que no había sido rechazada a raíz del primero de nuestros escritos y que, por segunda vez, dirigiémos a través de la comunicación cuyo texto se ha reproducido en los párrafos anteriores.

- Resultado

Con base a lo expuesto, previo traslado a la promotora de la queja de lo actuado con las conclusiones alcanzadas y valoración llevada a cabo, estimamos procedente suspender la intervención en el asunto.

## C) Educación infantil

⇒ *Dedicación a tareas directivas y a programas de normalización lingüística en centros educativos de infantil y primaria (1250/2004)*

- Reclamación

La asociación Sarean ha cuestionado ante esta institución determinados contenidos de las instrucciones sobre el comienzo del curso en los centros públicos de educación infantil y primaria de la CAPV que, con carácter anual, aprueba la Viceconsejería de Educación. Concretamente, la queja de este colectivo se refiere a la dedicación prevista para funciones directivas y programas de normalización lingüística, ya que, en su opinión, estas instrucciones no se atienen a lo dispuesto en el Decreto 228/2002, de 1 de octubre, por el que se aprueba el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario docente no universitario y en el Decreto 323/2003, de 23 diciembre, de regulación del programa Ulibarri de normalización lingüística.

- Análisis

Tras cursar sucesivas peticiones de información y tras un estudio detenido de las denuncias planteadas por esta asociación, esta institución ha hecho llegar a la Administración educativa las consideraciones que seguidamente se reproducen:

“1. Dedicación tareas directivas:

El Decreto 228/2002, de 1 de octubre, por el que se aprueba el acuerdo regulador de condiciones de trabajo, establece las variables conforme a las que se han de elaborar las relaciones de puestos de trabajo de los centros educativos de infantil y primaria.

Entre estas variables se cita, de manera expresa, la relativa al establecimiento de una disponibilidad horaria específica para el equipo directivo del centro. Esta disponibilidad se traduce y concreta en unos cupos horarios específicos que, al quedar definidos con la asignación de nuevas dotaciones de profesorado, sólo encuentra explicación si se pone en relación con la dedicación docente de un profesor/a a tiempo completo (25 horas/semana).

Quizás sea conveniente subrayar que en ningún momento se ha pretendido, siquiera por parte de Sarean, plantear ningún asomo de duda sobre el cumplimiento cabal de las previsiones de este decreto en cuanto a los mínimos obligados de configuración de plantillas en estos niveles de infantil y primaria.

Como atinadamente observaba esa Administración educativa, lo que en realidad está en discusión es que, una vez cumplidos estos mínimos en cuanto a las dotaciones de profesorado, ese departamento pretenda determinar, vía instrucciones de comienzo de curso, una dedicación a funciones directivas proporcional al número de grupos.

Pues bien, centrado de este modo el objeto de debate, debo comunicarle que esta institución comparte los reparos expresados por la asociación Sarean en su escrito de queja, ya que, a nuestro modo de ver, la actual redacción del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo, a salvo de futuras modificaciones del mismo, presenta un contenido suficiente como para concretar los cupos horarios, que ya han sido previstos de una manera proporcional al número de grupos de los centros, según la dedicación semanal atribuida a los funcionarios docentes. De no entenderse así, a nuestro modo de ver, el seguimiento de las actuales instrucciones, podría situarnos en un terreno de grave incertidumbre en cuanto al cumplimiento de los cupos horarios dispuestos en una norma de superior rango como es el Decreto regulador de condiciones de trabajo.

A este respecto, quiero decirle que nos alegró la respuesta facilitada por esa Administración educativa, en abril pasado, puesto que la posibilidad apuntada de suprimir estos criterios de dedicación a tareas directivas en la vigente resolución de comienzo del curso 2005-2006, nos llevó a considerar que este primer aspecto de la queja presentada por Sarean podía quedar superado en breve.

No habiendo sido así, debo insistir en la necesidad de que ese departamento revise el contenido de las actuales instrucciones, salvo que esa Administración educativa estime más conveniente proceder a la oportuna adecuación de los criterios de planificación consecuencia de las necesidades derivadas de las tareas de dirección, conforme a unas previsiones de carga horaria que hagan innecesarias unas instrucciones como las ahora cuestionadas.

## 2. Dedicación programas de normalización lingüística:

El Decreto 323/2003, de 23 de diciembre, de regulación del programa Ulibarri de normalización lingüística establece expresamente, en su artículo 5.2 a), que en los centros docentes públicos el departamento debe tomar en consideración la dedicación horaria semanal del responsable técnico de normalización lingüística del centro, contabilizando dicha dedicación adicionalmente a las horas dedicadas a las demás actividades y ratios habituales.

Entiendo que los datos manejados por esa Administración en su respuesta última, cuando refiere que existe, además, un problema técnico para reflejar las 3,6 o 9 horas, son datos que resultan de la previsión que incorpora el artículo 15.2 del Decreto 323/2003, de 23 de diciembre, que remite la determinación de la dedicación horaria a lo que establezcan las resoluciones de incorporación y permanencia en el programa.

Conviene subrayar que los promotores de esta queja tampoco han cuestionado en ningún momento que el profesorado que se ocupa de este programa de normalización lingüística haya visto superada, por esta causa, la dedicación semanal atribuida a los funcionarios docentes.

Lo que en realidad discuten es el modo en que esa Administración educativa viene aplicando lo dispuesto en el artículo 17.1 de este mismo Decreto que atribuye a la Dirección de Centros la responsabilidad de adoptar las medidas oportunas para incorporar esta carga horaria en el proceso de planificación cuando se trata de centros públicos dependientes del departamento.

Según la información facilitada por esa Administración, los actuales límites presupuestarios no parecen permitir otra opción que la de imputar la carga horaria de estos programas de normalización lingüística al crédito horario del que disponen los centros como resultado de la diferencia entre dedicación docente (25 horas) y carga de clase (23 horas).

Frente a este proceder, los promotores de esta queja, haciendo suya una denuncia anterior del Consejo Escolar de Euskadi, insisten, con total legitimidad, en que el cupo horario no lectivo no permite incluir nuevas funciones de coordinación y dinamización de proyectos sobre la multiplicidad de tareas ya contempladas en el momento de la firma del acuerdo sindical, y que esta practica penaliza la innovación educativa de los centros públicos de educación infantil y primaria.

A juicio de esta institución, el proceder que sigue esa Administración educativa puede no tener inconveniente siempre y cuando la consecución de los objetivos de normalización a los que se refiere el programa Ulibarri no comprometa la dedicación docente máxima del profesorado que se hace responsable del programa y, por supuesto, siempre y cuando el crédito horario del centro resulte suficiente a tal efecto.

Salvados estos mínimos, lo cierto es que la demanda de más recursos humanos para los centros públicos de educación infantil y primaria se sitúa en un terreno de decisión de política educativa, en el que, obviamente, no cabe ignorar el margen de libre apreciación que corresponde a esa Administración.”

- Resultado

Al momento de cerrar la elaboración del presente informe, continuamos a la espera de conocer la reacción de la Administración educativa ante las sugerencias formuladas por esta institución.

## 5. FUNCIÓN PÚBLICA

### 5.1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del año 2005 se han recibido 106 quejas en el área de función pública. Ello representa el 9,7 % del conjunto de las reclamaciones tramitadas en el total de áreas.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	58
- Administración local .....	20
- Administración foral .....	7

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

- Función pública docente .....	40
- Función pública general .....	38
- Función pública sanitaria .....	20
- Función pública policial .....	7
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	1

#### **Función pública general**

Una vez más, un grupo de opositores que tomaron parte en las pruebas selectivas anunciadas por la Administración general de la CAPV en el marco de la OPE 2000 ha interesado nuestra intervención para tratar de reabrir el debate sobre la posible continuación del proceso selectivo, a la vista de las novedades que se venían produciendo en el curso del contencioso judicial seguido como consecuencia de tales pruebas.

Al tiempo de cerrar la elaboración del presente informe, nos consta que la Administración general de la CAPV ha decidido reanudar la tramitación de los procesos anteriormente paralizados, una vez que el Tribunal Supremo ha resuelto, en idéntico sentido, los recursos de casación formulados en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca. De hecho, según información publicada por la propia Administración general, se pretende que los tribunales calificadoros retomen su labor de evaluación el próximo mes de enero, para así procurar asegurar la publicación de la relación provisional de aprobados en febrero de 2006.

Como tuvimos ocasión de señalar en nuestro informe anual correspondiente al año 2003, a nadie escapa la dificultad de plantear un compromiso de reposición de los innegables perjuicios que para muchos opositores ha podido suponer la larga paralización de esta OPE. Por ello, en estos momentos, consideramos obligado, cuando menos, hacer una llamada para que la reanudación de estos procesos se lleve a cabo

con una diligencia exquisita que permita poner fin a los mismos sin nuevos incidentes añadidos. De esta manera, no sólo se despejarán, de un modo definitivo, las expectativas de acceso de los opositores interesados en estas pruebas, sino que, además, la Administración general de la CAPV podrá iniciar una gestión más normalizada de sus necesidades de personal.

Al hilo de esto último y como exponente de algunas de las disfunciones que, a nuestro modo de ver, se pueden producir por la utilización inapropiada de algunas figuras inicialmente previstas para favorecer una gestión eficaz y adecuada de los recursos humanos, consideramos de interés hacer mención de la queja tramitada a instancia de una empleada foral al servicio de la Diputación de Álava con la condición de funcionaria interina de programa.

Al ocuparnos de esta queja, esta institución entendió y asumió que el carácter excepcional de los nombramientos de funcionarios interinos de programa, con los que se pretenden cubrir únicamente necesidades estacionales, llevase a la Administración foral a considerar que tales nombramientos deben finalizar al vencer el plazo temporal establecido, sin posibilidad de sucesivas prórrogas. Pero, al mismo tiempo, tuvimos especial cuidado en hacer notar que, cuando aquéllas dejan de tener carácter temporal (periódico), lo que en realidad se impone es su consideración como necesidades permanentes, su adecuada catalogación e incorporación a las relaciones de puestos de trabajo y su provisión normalizada a través de los cauces pertinentes, ya que, en otro caso, la negativa a admitir la posibilidad de prórroga, cuando de inmediato se procede a la cobertura de esa misma necesidad, lo que está provocando es una remoción injustificada del funcionario interino que se ha venido haciendo cargo de la misma, en tanto que la necesidad temporal que motivó su inicial nombramiento, lejos de desaparecer, se mantiene intacta.

En el plano local, también nos hemos encontrado con algunas de estas disfunciones. Es el caso del Ayuntamiento de Urnieta donde hemos podido comprobar que el objeto que justifica la inicial contratación de un empleado al servicio de la sociedad pública Urnieta Eraiki SA (asesoramiento de empleo) en nada se corresponde con el objeto que expresan los estatutos de esta sociedad que ha sido constituida para la promoción de actuaciones urbanísticas en el municipio.

En relación con la gestión de sustituciones, hemos finalizado la tramitación de varias quejas de personas que en el año 2003 habían superado una convocatoria específica para entrar a formar parte de las Bolsas de Trabajo de la Administración General de la CAPV, y cuya prueba consistía en un examen objetivo de 100 preguntas con respuestas múltiples, basado en el mismo cuestionario empleado para el ejercicio teórico de la OPE 2000. Estas personas habían sido postergadas en beneficio de las personas que únicamente habían aprobado tal ejercicio teórico y que, aun sin ninguna previsión anterior a tal efecto, fueron introducidas en la lista mediante acuerdo de la administración y las organizaciones sindicales.

Desde el respeto que merece la facultad de organización de recursos de que disponen las administraciones públicas, nos vimos en la obligación de cuestionar la regulación de los criterios de ordenación de las listas. Por un lado, entendíamos injustificada la preferencia otorgada a determinadas personas en quienes, a nuestro juicio, no concurría factor alguno que pudiera servir para atribuirles un mayor mérito y capacidad. Por otro, se trataba de una decisión que contravenía lo dispuesto en las propias bases de la



OPE 2000 y el devenir lógico de los procesos selectivos ya divulgados, y que, además, se había tomado después de resuelta la convocatoria específica, en perjuicio de quienes habían superado ésta, y basada en un acuerdo sin reflejo público alguno.

Por eso, y en tanto considerábamos factible llegar a obtener puntuaciones comparables a través de elementos de homogeneización de los ejercicios a que respectivamente fueron sometidos estos dos grupos de personas, planteamos que la mejor forma de conciliar todos los intereses concurrentes pasaba por confeccionar una lista única que incluyera a todas ellas, y que tomara como criterio la puntuación que a cada una fuera atribuible en aplicación de dichos principios niveladores. No obstante, la Dirección de Función Pública reafirmó su decisión sin aportar argumentos relevantes.

Como en ejercicios anteriores, también nos hemos interesado por el acceso al empleo de las personas con discapacidad. De hecho, en nuestra labor de seguimiento de informes extraordinarios, nos hemos dirigido, una vez más, al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, con el fin de contrastar los posibles avances que se hayan podido dar en el marco del Plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV. En estos momentos, todavía, permanecemos a la espera de estos datos.

De cualquier modo, no han faltado quejas de carácter individual que dan testimonio de las dificultades a las que todavía aún deben enfrentarse los aspirantes con algún tipo de discapacidad. Así, en la selección de quejas que sigue a la presente introducción de área, nos ha parecido interesante incluir la queja tramitada a instancia de un opositor afectado por una discapacidad visual al que no se le han facilitado las adaptaciones de tiempo solicitadas (524/2005).

En el apartado de normalización lingüística, el presente año 2005, resulta obligada la cita del expediente de queja tramitado en relación con una convocatoria anunciada por el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia. Como se explica en el resumen que sigue, esta convocatoria, efectuada para la provisión de diferentes puestos del Departamento de Explotación y Saneamiento, incurría en una grave quiebra del principio de igualdad debido a la exigencia de requisitos lingüísticos, cuando en realidad se trata de puestos integrados en unidades singulares, para los que, conforme al plan de normalización aprobado por el propio Consorcio, dicha exigencia debe quedar pospuesta hasta que se alcancen unos índices de obligado cumplimiento superiores al actual del 29,09 %.(ref. 323/2005).

También son reseñables, por su número, las quejas recibidas en torno a la aplicación, en el ámbito de la Administración general de la CAPV, de la Instrucción de 24 de mayo de 2004, de la Viceconsejería de Función Pública, que determina y concreta el orden de prioridades en la aplicación de los criterios para la concesión de licencias para el acceso a la formación lingüística en horario laboral.

Se confirma, por otro lado, la consolidación de una nueva fuente de quejas, relativas a licencias y permisos, y que ponen de manifiesto la necesidad de profundizar en aquellas medidas que permitan ahondar en una mayor conciliación de la vida familiar y laboral de las personas empleadas. De todas ellas, consideramos digna de mención la que en estos momentos se está tramitando como consecuencia de la negativa de una Administración local a autorizar un régimen flexible de jornada reducida para el cuidado de una hija menor a cargo. La propuesta planteada consiste en acumular el tiempo de trabajo semanal en tres únicos días de dedicación laboral y, así, disponer del resto, para la adecuada atención de la niña.

Al abordar el posible enfoque de esta queja, esta institución ha tenido muy en cuenta las nuevas demandas suscitadas en torno a la conciliación de la vida familiar y laboral. Así, tal y como señalan estudios muy recientes, entre las recomendaciones que en estos momentos se plantean se encuentra la relativa a fomentar una mayor flexibilidad en la organización del trabajo para tratar de dar respuesta a las necesidades familiares de las personas empleadas. De hecho, existen incluso iniciativas europeas (propuesta de modificación de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo) que contemplan la necesidad de promover acuerdos relativos a cambios en horarios y ritmos de trabajo con el objetivo de procurar la tan necesaria conciliación de la vida profesional y familiar.

En otro orden de cosas, no han faltado quejas de carácter más puntual como algunas relativas a incidentes de reconocimiento de servicios previos, abono de trienios, clasificación y valoración de puestos, asignación de funciones...

Para finalizar, queremos recordar la queja tramitada a instancia de un grupo de empleados del INEM y de la que ya nos hicimos eco en nuestro último informe. Como cierre de nuestra actuación, esta institución animó a la Administración general de la CAPV a que agotase todos los intentos de progresar en la efectiva materialización de los traspasos pendientes en materia de empleo para así lograr, al menos, el establecimiento y consolidación de un único Servicio de Empleo que pueda mantener la responsabilidad de una gestión integral de las políticas de empleo que se desarrollen en la CAPV. Parece, por las noticias publicadas en algunos medios de comunicación, que por fin se están produciendo avances en este sentido.

## **Función pública sanitaria**

El presente año 2005, la ausencia de procesos selectivos en el ámbito sanitario ha motivado que las quejas recibidas hayan estado relacionadas con cuestiones diferentes, más ligadas a incidentes propios de la gestión ordinaria del personal destinado en este ámbito.

Así, y como ejemplo de ello, hemos considerado oportuno incluir en la selección que sigue el resumen de una queja relativa al abono del complemento de desplazamiento de dispersión geográfica de los equipos de atención primaria (ref. 305/2005).

Por otra parte y con motivo de la tramitación de una queja, hemos podido corroborar, con la dirección de Osakidetza-SVS, que el carácter inexcusable del deber público que entraña el desempeño de funciones de vocal de mesa electoral y que implica la concesión de un permiso retribuido que permite ausentarse de manera justificada del puesto de trabajo, en ningún caso supone una merma de las retribuciones previstas según las carteleras de trabajo aprobadas.

En lo que se refiere a este sector, consideramos de interés destacar también la queja tramitada a instancia de un grupo de psicólogos que pretenden que la Administración sanitaria reconsidere el reconocimiento de la especialidad de psicología clínica en el ámbito sanitario de la CAPV, así como el posible abono del complemento específico de exclusividad reconocido a otros profesionales sanitarios. El reconocimiento de la especialidad no se ha hecho esperar demasiado y ha tenido lugar con la publicación del Decreto 186/2005, de 19 de julio, por el que se regulan los puestos funcionales

del ente público Osakidetza-SVS (BOPV nº 170 de 7 e septiembre). En cambio, sigue pendiente la discusión en torno al posible reconocimiento del complemento de exclusividad, como en su momento ocurrió con la categoría de biólogos.

En lo relativo al tratamiento de personas con discapacidad no podemos dejar de citar el expediente incoado a instancia de un candidato a sustituciones, afectado por una discapacidad mental, interesado en prestar servicios en el hospital Santiago Apóstol de Vitoria-Gasteiz. Esta institución tuvo ocasión de conocer las especiales circunstancias que concurren en este interesado gracias a la tramitación de un expediente de queja anterior, incoado con motivo de pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario en la categoría de operario/a de servicios-peón del grupo profesional de subalternos/operarios, en el que entendimos que no se suscitarían mayores inconvenientes para procurar que el interesado continuase ligado a Osakidetza como candidato a posibles sustituciones, puesto que el mismo acreditaba servicios previos, precisamente como empleado de esta categoría, en el servicio de lavandería del hospital de Santiago Apóstol.

Por otra parte y con motivo del seguimiento efectuado respecto del informe extraordinario sobre la integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV, esta institución insistió nuevamente en que las administraciones públicas vascas deben diseñar y establecer sus estrategias de actuación a partir de los nuevos mínimos que prevé el plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral de la CAPV, y que, a tal efecto, entre otras medidas, deberán hacer extensivo el cupo de reserva de plazas (hasta un 10 %) a cualquier tipo de contratación, en especial al empleo temporal, incorporándolo expresamente en las instrucciones de gestión de listas o bolsas de sustituciones.

Pues bien, a nuestro modo de ver, es precisamente esta última recomendación, es decir, la relativa a hacer extensivo el cupo de reserva también a las contrataciones de carácter temporal, la que obliga a considerar el caso singular del interesado a que nos referimos y a explorar, en consecuencia, la posibilidad de establecer una suerte de reserva que permita favorecer o fomentar sus posibilidades de contratación temporal.

En materia de normalización lingüística, algunas personas han cuestionado el hecho de que las convocatorias de pruebas específicas de acreditación de perfiles lingüísticos, limiten la posibilidad de tomar parte en las mismas al personal fijo e interino al servicio del Ente. Por los datos que hemos podido recabar, tal decisión parece ser consecuencia de la imposibilidad material de abordar la gestión de unas pruebas de acreditación abiertas también al personal de carácter eventual, habida cuenta del gran número de candidatos que acreditan esta condición.

Hemos podido conocer, sin embargo, que se están considerando otras posibles vías de acreditación de competencia idiomática, precisamente para intentar superar la imposibilidad material de gestionar una prueba de acreditación de perfiles en el ámbito de Osakidetza-SVS de carácter universal, y evitar así, en un futuro próximo, que puedan suscitarse eventuales perjuicios para los candidatos interesados en realizar sustituciones, una vez se plantee la preceptividad de los perfiles. Ahora bien, no cabe descuidar que estas posibles vías estarían orientadas a permitir el desempeño temporal o eventual de puestos de trabajo de la Administración sanitaria, como de hecho ocurre, ya conforme a la normativa aprobada para la regulación del sistema de listas de contratación (Acuerdo de 26 de enero de 2004 hecho público en el BOPV nº 33 de 18 de febrero de 2004),

ya que en los supuestos de acceso definitivo, es la propia OPE la que sirve de marco para la acreditación de perfiles lingüísticos.

Aun cuando no es una queja propia del ámbito sanitario como tal, creemos oportuno hacer referencia en este apartado a la queja tramitada a instancia de una funcionaria del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco que denunció, ante esta institución, la negativa de su Departamento a autorizar su traslado a una plaza de experto nacional en la Dirección General SANCO de la Unión Europea, negativa que se trató de explicar por la necesidad de dinamizar y actualizar el registro de cáncer.

A juicio de esta institución este argumento no era todo lo determinante que el Departamento pretendía como para justificar la negativa sobrevenida a autorizar el traslado de la interesada y ello por dos razones: en primer lugar porque la situación de este registro venía siendo sobradamente conocida por los responsables del Departamento desde tiempo atrás y en segundo lugar porque, pese a la importancia concedida a la necesidad de actualizar y dinamizar el registro de cáncer, no observábamos datos precisos que pudieran ser tomados como manifestación cierta de la voluntad de la Administración de actualizar dicho registro.

De esta manera, el Departamento no logró despejar la apariencia de arbitrariedad en la toma de esta decisión y por ello tuvimos que recordarle que el acto autorizador está destinado precisamente a ponderar, entre otras cuestiones, las necesidades de servicio que puedan afectar a las posibilidades de movilidad de los empleados responsables de atender tales necesidades, así como ponerle de manifiesto que el no haberlo hecho así, es decir, el no haber ponderado en su momento estas necesidades relativas al registro de cáncer en el momento de autorizar el posible traslado de la interesada a una plaza de experto nacional de la Unión Europea, había causado unos perjuicios irreparables en cuanto a las expectativas de movilidad y de promoción de la interesada, había supuesto también un evidente trastorno en la normal provisión de las plazas de experto de la Dirección General SANCO, que obviamente se habría visto obligada a proceder a un nuevo reclutamiento y, por último, había afectado negativamente a la imagen de la Administración de la CAPV en el ámbito de la Unión.

## **Función pública docente**

En el sector docente, una de las situaciones que más ha preocupado a esta institución ha sido, sin duda, la de los docentes interinos afectados por el nuevo acuerdo de estabilidad docente 2004-2006. Nuestras valoraciones al respecto quedaron incluidas en nuestro pasado informe anual, a cuyo texto nos remitimos.

En estos momentos y aun cuando ya ha tenido lugar un primer pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (sentencia de 729/05, de 21 de octubre) que estima parcialmente el recurso promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Euskadi, ocurre que la Administración educativa ha decidido interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Mucho nos tememos por ello que la situación de estos docentes continúe siendo fuente de nuevas quejas.

En lo que respecta a este tipo de cuestiones relacionadas con la normalización lingüística, esta institución se ha visto obligada a interesarse también por los niveles de capacitación lingüística que la Administración educativa tiene previsto exigir al perso-

nal laboral educativo no docente de Educación Especial a resultas del nuevo Decreto 66/2005, de 5 de abril, por el que se crean y regulan los perfiles lingüísticos de ese personal (BOPV nº 70, de 14 de abril). Este decreto establece un nuevo perfil lingüístico específico, denominado Hezkuntzako Langileen Euskara Agiria (HLEA), que se configura como un nivel intermedio entre los perfiles PL1 y PL2 previamente establecidos para el personal docente, aunque adicionalmente se prevé también un nivel de competencia inferior para el desempeño de ciertas plazas en las que se exigirá el PL1 docente o equivalente.

Es cierto que los pronunciamientos judiciales habidos con ocasión de regulaciones anteriores admiten implícitamente la posibilidad de una perfilación propia y diferenciada de los puestos de personal laboral de Educación Especial. No obstante, para que dicha perfilación no resulte arbitraria, debe ser consecuencia, tal y como se dice en estos pronunciamientos, de un análisis circunstanciado de las funciones propias de cada categoría y demás circunstancias concurrentes en la prestación de los servicios a cargo de este personal. Precisamente por ello, esta institución solicitó la colaboración del Departamento de Educación, Universidades e Investigación para conocer los criterios conforme a los que pretendía aplicar la asignación de perfiles lingüísticos, en especial en lo que se refiere a los puestos de especialista de apoyo educativo. Sin embargo, las iniciativas judiciales emprendidas por algunos interesados nos obligaron a suspender nuestra intervención en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 13.1 de nuestra Ley constitutiva.

También en el sector docente se han recibido quejas relacionadas con la necesidad de conciliación de la vida familiar y laboral. De todas ellas, consideramos interesante destacar la tramitada a instancia de una profesora universitaria cuyo resumen se incluye en la selección que sigue (65/2005).

En el apartado relativo a sustituciones, la nueva realidad del ciclo inicial de cero a tres años, así como algunas de las previsiones incorporadas en el baremo de la última OPE docente en cuanto la valoración de la experiencia previa, han hecho necesario corroborar si los servicios prestados en esta etapa inicial de cero a tres años van a ser considerados a efectos de sustituciones.

Es obvio, que de no ser así, tampoco deberán ser tenidos en cuenta los servicios prestados en este nivel, incluso si lo son en centros públicos dependientes del MEC o de cualquier otra Administración educativa (en nuestro caso, por ejemplo, los prestados en aulas de dos años de centros públicos). De lo contrario, si se entiende que son merecedores de ser admitidos como mérito a efectos de sustituciones docentes, las recientes decisiones tomadas por la Administración educativa en lo que respecta a este tramo inicial (creación del consorcio Haurreskolak y firma de convenios con distintos ayuntamientos) obligarían, en opinión de esta institución, a revisar el texto de las actuales instrucciones para ampliar el catálogo de servicios valorables también a los prestados en centros gestionados por el consorcio o por los propios ayuntamientos.

En el informe elaborado por la Directora de Gestión de Personal del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, en torno a este asunto –informe éste que se hace eco de la reciente modificación de las instrucciones de gestión de listas de candidatos– se concluye con una reflexión final en torno al actual carácter educativo asistencial de esta etapa lo que, a nuestro modo de ver, le lleva a sostener el carácter no reglado de la

misma. Parece así que se descarta con carácter general la consideración de los servicios prestados en este nivel a efectos de sustituciones docentes.

Durante este año se han vuelto a plantear quejas en relación con los requisitos de acceso a la lista de sustituciones docentes para los puestos de trabajo de primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria.

De acuerdo con la normativa general, el desempeño de esas plazas exige la posesión de licenciatura o equivalente, salvo en el caso del personal funcionario de carrera del Cuerpo de Maestras y Maestros que anteriormente pasó a prestar servicio en ese ciclo. Sin embargo, la resolución que rige la materia de sustituciones en el ámbito educativo vasco no sólo continúa ofreciendo las plazas a personas que únicamente acreditan titulación de Maestro-Maestra, y permitiendo, además, nuevos ingresos en la lista con dicha titulación, sino que, incluso, en algunas especialidades, llega a impedir que se apunten personas licenciadas, aun siendo las destinatarias legales de las plazas.

A pesar de que en reiteradas ocasiones nos hemos dirigido al departamento para exponerle nuestro análisis, constatamos que todavía no ha variado sus criterios, y en este momento nos encontramos a la espera de que responda a nuestra demanda de un informe fundamentado sobre los preceptos legales en que justifica su actuación.

El sistema de sustituciones docentes también ha sido cuestionado por varias personas, que hace varios años finalizaron los estudios de Magisterio, en la especialidad de Educación Primaria (titulación correspondiente a los nuevos planes de estudios universitarios, adaptados a la actual configuración de las enseñanzas), y que hasta el momento no han tenido acceso a la lista, a la que únicamente pueden entrar quienes se encuentran en posesión de titulaciones obtenidas conforme a los antiguos planes de estudios.

Estas quejas evidencian una creciente inquietud ante la evidencia de que personas específicamente formadas para el desarrollo de su función en Educación Primaria no pueden ingresar en el sistema de sustituciones docentes, por no haber reflejado éste todavía la nueva configuración de las especialidades.

En respuesta a nuestra intervención, la administración educativa fundamentaba su decisión en la existencia de un número suficiente de personas candidatas para impartir la materia, aunque, no obstante, calificaba de injusta la situación descrita en la queja y anunciaba la inminente apertura de la lista para que las personas afectadas tuvieran opción de acceder al sistema docente, en una declaración de intenciones cuya efectiva materialización, por necesaria, no habría que demorar.

En otro orden de cosas, consideramos oportuno destacar, por su singularidad, la queja tramitada en relación con las pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Profesores/as de Música y Artes Escénicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la cual cuestionaba el proceder de la Administración educativa de exigir la presentación de documentos originales a efectos de acreditar determinados méritos.

El estudio realizado permitió a esta institución comprobar que no había ninguna previsión en las bases de esta convocatoria que estableciera un tratamiento singular para la acreditación de los méritos artísticos a los que se refería el anexo III.4, por lo que, consecuentemente, también en este apartado del baremo había de estarse a lo dispuesto con carácter general, en la base 3.5.1 de la convocatoria, que admitía indistintamente que los méritos alegados se justificaran documentalmente, bien con la entrega de originales o bien con la entrega de fotocopias compulsadas.

A nuestro juicio, este argumento era suficiente para reprochar el modo de proceder de la Administración educativa. Pero más aún. La directora de Gestión de Personal nos explicó que el motivo que había llevado a exigir a los opositores la entrega de los documentos originales había sido el de evitar mayores riesgos de posibles falsificaciones, caso de admitirse la mera presentación de fotocopias. Esta institución entendió que ese temor bien pudiera haber motivado una redacción distinta de las bases reguladoras del procedimiento selectivo, de tal modo que se hubiera previsto expresamente la exigencia de aportar documentos originales, con las necesarias garantías que para estos casos reconoce el artículo 35 c) de la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Pero, no habiendo sido así, debíamos hacer notar que la argumentación utilizada por esta responsable de Gestión de Personal ignoraba la virtualidad de la compulsión de copias de documentos que, cotejadas con el original, permiten comprobar la identidad de sus contenidos. En efecto, el riesgo de fraude que se insinuaba no tenía en cuenta la finalidad a la que obedece la compulsión, que, precisamente, permite comparar y cotejar, con su soporte original, la copia del documento que se aporta a efectos de la tramitación administrativa de que se trate.

Queremos también dejar constancia de la recepción de quejas en las que docentes afectados por discapacidades motoras advierten de la necesidad de medidas positivas que permitan favorecer su movilidad precisamente debido a la falta de condiciones de accesibilidad de sus centros de destino. En estos momentos, tenemos abierta una actuación cuyo principal objetivo debe estar centrado, en nuestra opinión, en impulsar la accesibilidad universal de los centros educativos de la CAPV. Nos ocupamos de este asunto, con mayor detalle, en la introducción del área de educación.

Por último, como ya señalamos en informes anteriores, también en éste tenemos que dar testimonio de dificultades para obtener la información adecuada para el análisis de las quejas, o la valoración que nuestros argumentos han merecido a la administración, circunstancias que retrasan nuestro conocimiento de los asuntos planteados o, incluso, llegan a impedirlo por completo, debilitando así el alcance de la actuación de salvaguarda de derechos que la ley nos atribuye.

Así, tenemos que realizar especial mención de los obstáculos detectados en la tramitación de varias quejas relativas a la Dirección de Gestión de Personal en las que, a pesar de reiterados requerimientos, explicaciones y recordatorios del marco legal aplicable, no hemos recibido los datos o informes solicitados. Un ejemplo que ilustra esta forma de proceder, ajena al mandato legal y a lo que debería ser el funcionamiento normal de una administración pública al servicio de la ciudadanía y respetuosa con los derechos que el ordenamiento le atribuye, queremos referir la tortuosa tramitación del expediente 1306/2003, que finalmente ha dado lugar a la recomendación 21/2005, de 25 de noviembre, y cuyo resumen figura a continuación.

## **Función pública policial**

En estos últimos años, hemos podido constatar que en este sector se repiten, con cierta periodicidad, quejas relativas a las exigencias de edad para el acceso. En estos momentos, los requisitos de ingreso a los distintos cuerpos de policía de la CAPV están fijados en el Decreto 315/1994, por el que se aprueba el Reglamento de Selección y

Formación (modificado mediante Decreto 11/2002, de 21 de mayo). Este último decreto supuso una modificación respecto de la edad máxima, tendente a garantizar a los posibles candidatos que una formación prolongada en el tiempo no les sea impedimento para poder acceder a la misma, y, además, facilitar a la policía vasca que las personas que la integren hayan desarrollado el potencial máximo que su labor requiere.

También nos hemos interesado por la configuración de los procesos selectivos de acceso a la categoría de oficial de la escala de inspección de la Ertzaintza, aunque los responsables del Departamento de Interior han eludido considerar la conveniencia de reforzar el carácter reglado de las bases que rigen este tipo de convocatorias –incorporando a ellas aspectos tales como la valoración de la prueba psicotécnica relativa al perfil profesional, la configuración de las pruebas físicas...- para así contribuir a generar una mayor confianza entre los eventuales aspirantes, en lo que respecta a la objetividad, imparcialidad y transparencia del proceso selectivo.

## 5.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Función pública docente

⇒ *Inclusión en la lista de sustituciones docentes de personas que no disponen de la titulación requerida para ello (1306/2003)*

- Reclamación

Una queja cuestionó la inclusión de una persona en diversas especialidades de la lista de sustituciones docentes para las que, a juzgar por los indicios razonables que aportaba, no disponía de la titulación requerida por la normativa.

Después de una tortuosa tramitación, pudimos conocer que los títulos alegados por aquella se habían codificado erróneamente, y que, en realidad, no podía figurar en varias de las especialidades que tenía reconocidas. Así lo admitió la propia administración educativa, que manifestaba desconocer el motivo por el que se había llegado a esa situación.

Posteriormente, un tribunal de justicia dictaminó la exclusión de esa persona de dos de esas especialidades, que habían sido específicamente sometidas a revisión judicial. El Departamento de Educación, Universidades e Investigación le mantuvo en el resto de ellas ante la perspectiva de una futura modificación de la normativa que daría cobertura a esa actuación.

- Análisis

En primer lugar, debemos reseñar la extraordinaria e inexplicable tardanza del Departamento de Educación, Universidades e Investigación en cumplimentar nuestras solicitudes, lo que nos obligó a tener que requerirlas repetidas veces (así, a modo de ejemplo, podemos citar los más de ocho meses y cuatro peticiones que precisamos para conseguir que nos remitiera una fotocopia y el dato de la fecha de ingreso en la lista).

En cuanto al proceso judicial seguido sobre el asunto, su contenido sólo coincidía en parte con el examinado en la queja, por lo que la obligación de abstención recogida en el artículo 13 de nuestra ley reguladora únicamente atañía a ese ámbito común.



Las instrucciones para la gestión de la lista de sustituciones en centros públicos no universitarios de la CAPV vienen recogidas en la Resolución de 26 de mayo de 2004, de la Directora de Gestión de Personal (BOPV de 11 de junio). Un simple cotejo de la tabla de concordancias entre titulaciones y especialidades, que publica como anexo, permite observar que la persona afectada no dispone de titulación para impartir al menos cinco de las siete especialidades que le habían sido otorgadas.

Nada podemos objetar a la pretensión de alterar dicha tabla, ya que la administración cuenta con una amplia potestad para organizar sus recursos de la forma más conveniente a la consecución del fin público que tiene atribuido. Además, ya desde 1998, esta institución había requerido en reiteradas ocasiones la consideración de uno de los títulos alegados (diplomatura en Nutrición humana y Dietética) en el sistema de gestión de listas de sustituciones, e incluso, el Parlamento Vasco llegó a aprobar una Proposición de ley en ese sentido, sin que en todo este tiempo se tuviera en cuenta, a pesar de la introducción de otras importantes novedades en la normativa. No obstante, en tanto esa modificación no se produzca y se dé a conocer mediante los instrumentos adecuados, no se le puede otorgar efecto alguno.

El ordenamiento jurídico declara la sujeción a la Ley y al Derecho de los poderes públicos y las administraciones. Éstas, por tanto, deben ajustar el contenido de sus actos a la normativa vigente, de modo que no pueden obrar al margen de ella, y menos aún, contravenirla de forma abierta, ya que en ese caso, su actuación carecería de validez.

La habilitación de una persona en especialidades para las que no reúne la titulación expresamente prevista constituye un evidente quebranto de unos preceptos jurídicos cuya aplicación debe ser universal e idéntica para todas las personas a que afecta. No cabe, tal y como deja entrever la administración en su respuesta, una genérica invocación del interés general como título abstracto y desvinculado de la concreta ejecución del derecho positivo, que permita introducir criterios de oportunidad en actividades regladas o, en último término, excepcionar la aplicación de las normas, y menos aun cuando, como pudimos comprobar, en este caso no existían motivos de necesidad que pudieran alegarse como fundamento.

El mantenimiento de esa situación no sólo resulta anómalo, sino que también vulnera seriamente el deber de respeto a la legalidad. Además, tratándose de una materia de concurrencia competitiva, causa un claro perjuicio a todas aquellas personas que, cumpliendo las exigencias de titulación, se ven privadas de acceder al desempeño de un puesto de trabajo en la red pública por ocuparlo quien no reúne las condiciones precisas.

- Resultado

En virtud de todo ello, dirigimos una recomendación al Departamento de Educación, Universidades e Investigación en la que le instábamos a revisar el ingreso de esa persona en las especialidades para las que carece de titulación adecuada, así como el del resto de personas que se encuentren en idéntica situación, y los actos que de ello derivan, haciendo especial mención a la necesidad de respetar las garantías procedimentales que en términos de defensa y audiencia establece al efecto la normativa general. Igualmente le pedimos que verificara la adecuación de sus registros informáticos a la realidad de las titulaciones alegadas.

A la fecha de cierre de este informe no habíamos recibido todavía la respuesta.

⇒ UPV/EHU. Excedencia por razón de maternidad y asignación docente (65/2005)

- Reclamación

Una profesora titular de escuela universitaria nos hizo llegar sus dudas sobre el proceder que sigue la UPV/EHU al establecer la reasignación de docencia, en supuestos de permisos y excedencia por razón de maternidad, ya que, en su opinión, podía restar virtualidad a estas medidas orientadas a favorecer la conciliación familiar y laboral y ser motivo, además, de una discriminación indirecta por razón de sexo.

- Análisis

Al abordar el estudio de la queja, se tuvieron en cuenta los siguientes antecedentes:

#### *Planificación docente*

El reciente Reglamento de Gestión de Profesorado establece las siguientes previsiones:

*“El cómputo de dedicación del profesorado podrá hacerse (..) por periodos anuales (..) Ello debe permitir a los Departamentos resolver aquellos problemas derivados de la nueva estructura cuatrimestral de los planes de estudio y garantizar la docencia ante situaciones excepcionales, evitando desatenciones al alumnado.(...) En aquellos casos en que se concentre la docencia de una profesora o profesor en un solo cuatrimestre, especialmente si tal concentración se produce en el segundo cuatrimestre, el departamento deberá asumir la carga docente si la profesora o el profesor precisara ser sustituido, ya que la sustituta o el sustituto, sólo podrá asumir la carga correspondiente a ese cuatrimestre (nunca la correspondiente al curso académico entero) (...).*

#### *Cobertura transitoria de plazas: sustituciones*

Este mismo Reglamento de Gestión de Profesorado establece que:

*En cualquier momento del curso podrá solicitarse, el supuesto de que el Departamento no cuente con recursos humanos suficientes para hacerse cargo de la docencia, la sustitución de una Catedrática o de un Catedrático de Universidad o Escuela Universitaria, una Profesora o Profesor Titular de Universidad o Escuela Universitaria .... que implique una ausencia de carácter transitorio que no genere vacante (bajas por enfermedad, bajas por maternidad/paternidad, liberación sindical.....*

*En el supuesto de que la autorización de sustitución fuera denegada el Departamento deberá reasignar la docencia correspondiente a la Profe-*

*sora o Profesor ausente entre el resto del Profesorado del mismo, y, en cualquier caso, aún cuando la autorización de sustitución fuera concedida, deberá realizar dicha reasignación hasta que la contratación de la Profesora o Profesor sustituto esté formalizada.*

### *Excedencias*

*El acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para el personal de la UPV/EHU así como la Guía de profesorado se refieren a la posibilidad de acogerse a distintas licencias y permisos advirtiendo, no obstante, de la necesidad de un informe del Departamento correspondiente en el que se indique como queda cubierta la docencia.*

*Aun cuando se trata de un supuesto distinto, presumimos que este mismo tratamiento debe hacerse extensivo a los casos en los que el personal ejercite el derecho a acogerse a una excedencia por cuidado de hijo/a.*

Precisamente, partiendo de estos antecedentes, todo parece indicar que en aquellos supuestos en que una profesora o profesor manifieste su voluntad de acogerse a la posibilidad de excedencia por cuidado de hijo, las circunstancias o extremos a valorar habrán de ser los siguientes:

1. La necesidad de sustitución o de cobertura transitoria de la plaza ocupada por la docente o el docente que solicita la declaración de excedencia cuando en el departamento de que se trate no exista un holgura suficiente entre el encargo docente y la capacidad docente.
2. Cuando dicha sustitución no se estime procedente – en tanto en cuanto se considere que el departamento de que se trate dispone de una holgura suficiente entre el encargo docente y su capacidad docente, habrá de considerarse, en su caso, la necesidad de una reasignación docente que garantice la obligada cobertura del encargo docente.
3. Por último, una vez sentada la necesidad de tal reasignación, la auténtica cuestión a debate será la de considerar si al procederse a esta reasignación docente debe tomarse en cuenta también la capacidad docente de la profesora o profesor que desea hacer uso de la excedencia o si, por el contrario, dicha reasignación únicamente debe afectar al resto de profesores que disponen de un margen de capacidad docente suficiente para hacerse cargo de la docencia.

Pues bien, situados en esta perspectiva, la profesora promotora de la queja destacaba que la práctica habitual que se sigue en la universidad, no sólo cuando se trata de excedencias, sino también en los demás supuestos de licencias y permisos, es la de reorganizar o reasignar la docencia contando únicamente con el resto de profesoras y profesores que dispongan de margen de docencia.

Esta práctica parece coincidir con lo previsto en el reglamento de gestión de profesorado cuando al ocuparse del encargo docente advierte expresamente que: “*en aquellos casos en que se concentre la docencia de una profesora o profesor en un solo cuatrimestre, especialmente si tal concentración se produce en el segundo cuatrimestre, el departamento deberá asumir la carga docente si la profesora o el profesor precisara ser sustituido*”. De esta manera, la concentración de docencia parece que solo puede ser autorizada en la medida en la capacidad docente del resto de profesores permita hacer frente al encargo docente pese a eventuales sustituciones.

Sin embargo, en el caso motivo de la queja, no era esta la realidad a la que había tenido que hacer frente la interesada promotora de la misma, ya que la resignación finalmente aprobada había supuesto un incremento del encargo docente inicialmente asignado a esta profesora para el segundo cuatrimestre.

En nuestra opinión, un proceder así, en el que se pretenden hacer valer unas necesidades de servicio que en todo caso deben ser analizadas en el momento de declararse la excedencia, para así concretar y determinar la necesidad o no de una eventual sustitución, puede afectar de manera muy negativa y restar virtualidad a la finalidad perseguida con estas medidas orientadas a favorecer la conciliación de la vida familiar y profesional, con el efecto añadido se suponer una discriminación por razón de sexo.

#### • Resultado

Tras una valoración preliminar de la queja, ocurrió que el secretario general de la UPV/EHU informó de la existencia de iniciativas judiciales con idéntico objeto. Ello nos obligó a suspender la intervención iniciada en aplicación de lo preceptuado en el artículo 13.1 de la ley constitutiva de esta institución.

⇒ *Consecuencias de la aplicación de una sentencia sobre un concurso de traslados (998/2005)*

#### • Reclamación

Un funcionario de carrera del Cuerpo de Profesores y Profesoras de Enseñanza Secundaria participó de forma voluntaria en el concurso de traslados de ámbito estatal convocado en el año 2002, desde su destino definitivo en otra comunidad. En ese proceso le fue adjudicado un nuevo destino en un instituto del ámbito de gestión del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

No obstante, otra persona participante recurrió la resolución definitiva del concurso y una instancia judicial le reconoció, finalmente, el derecho al cómputo de una serie de conceptos que hasta entonces la administración educativa le había desestimado. Como consecuencia, dos años más tarde, el interesado fue desposeído, de la plaza adjudicada, y declarado en situación de destino provisional, sin derecho preferente alguno a centro, localidad o circunscripción.

El promotor de la queja insistía en el perjuicio que se le había causado, al haber perdido un destino definitivo para pasar a una situación de provisionalidad, por causas no imputables a su persona, sino a una decisión de la administración educativa relativa a la baremación de otra participante. Señalaba, además, que el departamento no había establecido medida compensatoria alguna, lo que le hacía de peor condición que el resto

de personas que pierden sus destinos definitivos por otras razones también ajenas a su propia voluntad, a quienes al menos, se les otorga derecho preferente a obtener plaza en centro, localidad o circunscripción.

- **Análisis**

Desde un punto de vista de adecuación legal, no resulta factible la recuperación del destino definitivo desde el que concursó el interesado en su momento, porque, una vez firme el resultado del proceso, y con independencia de que más tarde se modificara, había perdido toda referencia tanto con él como con la administración de la que entonces dependía.

De la misma forma, tampoco cabe abogar por la adjudicación, sin más, de otro puesto de trabajo con carácter de destino definitivo, ya que, por una parte, éstos, en general, únicamente se consiguen dentro de los procesos de provisión convocados para ello, y, por otra, porque la asignación de la plaza que eventualmente le hubiera correspondido de haberse resuelto el concurso con arreglo a los criterios señalados en la sentencia implicaría una nueva adjudicación completa del proceso por las múltiples variaciones a que podría dar lugar, lo que vulnera el principio de seguridad jurídica, al cuestionar un resultado que, en todo aquello que no fue recurrido en tiempo hábil, tenía la consideración de firme.

Sin embargo, y aun admitiendo la existencia de diversos condicionantes que podrían obstaculizar un dictamen favorable, entendimos que era posible plantear una nueva intervención acerca del reconocimiento de alguna clase de derecho preferente para la obtención de nuevo destino.

Las normas que regulan la materia no prevén expresamente la atribución de ese derecho en los casos de pérdida del destino definitivo por cumplimiento de sentencia. No obstante, sí protegen mediante dicha figura a las personas que, de forma involuntaria, se han visto privadas del destino definitivo que venían ocupando, por amortización del puesto o insuficiencia horaria.

Así se observa tanto en el artículo 27 de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como en la disposición adicional decimotercera del Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre, que regula los concursos de traslados de ámbito nacional, que otorga ese derecho a las personas que hayan sido desplazadas del puesto de trabajo por declaración expresa de supresión o por insuficiencia horaria, cuando se trata de obtener uno nuevo en el propio centro, y, en todo caso, permite a las administraciones educativas reconocérselo para espacios territoriales como la localidad u otras zonas.

En este caso, el motivo por el que el interesado llegó al estado actual (la ejecución de una sentencia en virtud de la cual se determinó que su destino definitivo le había sido adjudicado erróneamente) no aparece recogido como tal, pero, sin embargo, las consecuencias que para él se han derivado son en todo punto equiparables a las que ocasiona un desplazamiento del puesto de trabajo, ya que en ambos casos se concretan en la imposibilidad de continuar en el desempeño de la plaza correspondiente por causas ajenas a una actuación consciente y voluntaria de la persona afectada (bien, por inexistencia, bien, porque otra tenía mejor derecho para ocuparla).

Esa identidad permitiría, a nuestro juicio, plantear la posibilidad de atribuir derecho preferente al promotor de la queja, para su participación tanto en concursos de

traslados propios o estatales, como en los procesos de adjudicación de comienzo de curso, cuya norma de convocatoria elabora el propio Departamento de Educación, Universidades e Investigación, ya que, si en los casos en que la plaza desaparece, la concesión de esa facultad pretende que la persona a que atañe no cargue con todos los perjuicios causados por la supresión (de la que normalmente no será responsable, en tanto resultado de una planificación de recursos educativos en la que intervienen factores diversos), con igual motivo habrá de admitirse en el supuesto que ahora examinamos, en el que el interesado ha visto cómo después de participar en un concurso con arreglo a las normas de la convocatoria, y habiendo transcurrido ya varios años, se le retira la plaza que la administración le asignó como destino definitivo, situándole, así, en unas condiciones objetivamente peores que las que tenía antes del proceso, y todo ello como consecuencia de una actuación ajena a su persona y que ha sido declarada incorrecta por un tribunal de justicia.

En ese sentido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz mantuvo una interpretación semejante en Sentencia de 22 de septiembre de 2004, al concluir que, a efectos de baremo, la pérdida de un destino definitivo adjudicado por error en un concurso de traslados es una situación análoga a la de supresión del destino.

- Resultado

Expusimos estas consideraciones al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, al que solicitamos una valoración fundamentada sobre la posibilidad de reconocer derecho preferente al interesado en las mismas condiciones establecidas para el personal cuyo destino definitivo resulta suprimido, en todos los procesos de obtención de destino.

Al cierre de este informe continuábamos esperando la respuesta.

## B) Función pública general

⇒ *Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia. Acceso a puestos del Departamento de Explotación y Saneamiento. Exigencias lingüísticas (323/2005)*

- Reclamación

Se recibió en esta institución un escrito de queja en relación con la convocatoria hecha pública por el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia para la provisión, entre otras plazas de plantilla, de diferentes puestos del departamento de explotación-saneamiento. El motivo de queja se refería concretamente al perfil lingüístico exigido como requisito para el desempeño de estos puestos de trabajo, dado su carácter preceptivo.

- Análisis

La progresiva normalización del uso del euskera en las administraciones públicas, así como los pronunciamientos judiciales que se han sucedido en torno a esta cuestión, nos han situado ante un escenario en el que es pacífico entender que la exigencia del conocimiento del euskera para el acceso al empleo público es absolutamente acorde

con los principios de mérito y capacidad que por expreso mandato constitucional deben regir el acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Pero, al mismo tiempo, en el proceso de adecuación hasta la normalización del uso del euskera, esta exigencia del conocimiento de la lengua propia oficial debe ser progresiva y guardar la necesaria proporcionalidad con la capacidad requerida para el desempeño del puesto de que se trate, según el índice de obligado cumplimiento dispuesto para cada periodo de planificación.

En estos momentos, tanto la regulación aprobada en torno al proceso de normalización del uso de euskera en las administraciones públicas de la CAPV (Decreto 86/1997, de 15 de abril), como el propio plan de normalización aprobado por el Comité Directivo del consorcio nos ofrecen las claves suficientes conforme a las cuales valorar la posible proporcionalidad o no de las exigencias idiomáticas para el acceso y normal desempeño de estos puestos de trabajo del Departamento de Explotación y Saneamiento.

En efecto, actualmente, los compromisos asumidos por el consorcio para fortalecer e intensificar el uso del euskera –tanto como lengua de servicio como lengua de trabajo–, con el fin de garantizar, en definitiva, el uso de la lengua y poder responder así a los derechos lingüísticos de los ciudadanos, se concretan en dos objetivos:

**Uno:** establecer unidades administrativas de atención al público bilingües (servicio de gestión de abonados) y

**Dos:** establecer unidades administrativas bilingües en las unidades de carácter social (Presidencia y Gerencia, Dirección Explotación, Dirección Servicios Económicos y Financieros, Dirección Servicios Técnicos, Dirección Organización, Contratación e Intervención General) y, progresivamente, en las unidades administrativas de carácter general (Recursos Humanos y Servicios Jurídicos y Administrativos).

Siendo estos los compromisos adquiridos en materia de normalización del uso del euskera, si los ponemos en relación con la RPT aprobada, es posible apreciar que el consorcio se aparta de los compromisos expresados y ello en tanto que:

- se mantienen puestos de trabajo en unidades prioritarias, como la de gestión de abonados, para los que se establecen fechas de preceptividad diferidas al final del periodo de normalización (diciembre de 2007).
- se mantienen puestos de trabajo ubicados en unidades de carácter social y general para los que no se establece preceptividad y
- se plantea, en cambio, la exigencia preceptiva del conocimiento del euskera para el acceso a estos puestos vacantes pertenecientes a la Unidad de Explotación y Saneamiento, cuando en realidad se trata de puestos integrados en unidades singulares, para los que, conforme al plan, el compromiso de normalización se pospone hasta que se alcancen unos índices de obligado cumplimiento superiores al 70 %.

Por todo ello, a juicio de esta institución, una exigencia lingüística como la analizada resulta contraria al derecho de igualdad en el acceso, porque impone un nivel

de conocimiento del euskera que no guarda la proporción debida, ya que se trata de puestos ubicados en unidades administrativas singulares cuya previsión de normalización no se corresponde con el índice de obligado cumplimiento que corresponde a ese consorcio y sin que su condición de vacantes permita un tratamiento diferenciado en el modo que se pretende.

Nos encontramos así ante una exigencia que debemos considerar discriminatoria, en tanto que lesiona el derecho de igualdad en el acceso a la función pública que consagra el art. 23.2 de la CE. Por ello y aun cuando esta institución era consciente de que el avanzado estado de tramitación de los procesos selectivos que habían motivado la interposición de la queja no hacía sino agravar los ya encontrados intereses de los posibles afectados, en nuestra opinión, el mejor modo de preservar y asegurar la tutela de todos ellos era que el consorcio decidiese iniciar un procedimiento de revisión de oficio que, además de permitir un asesoramiento jurídico vinculante de organismos independientes, en aquellos momentos, resultaba ser el único remedio procesal viable para tratar de reponer la lesión en la que el propio consorcio reconocía haber incurrido, al no tener inconveniente en reconsiderar su actuación con respecto a futuras convocatorias.

#### • Resultado

Esta institución hizo llegar a la presidencia del consorcio las conclusiones siguientes:

1. El Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia debe ajustar su RPT y las ofertas de empleo público que se puedan seguir de ella a los objetivos de normalización lingüística comprometidos en su propio plan de normalización aprobado en aplicación del Decreto 86/1997, de 15 de abril, que regula el proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas de la CAPV.
2. De esta manera, teniendo en cuenta el contenido del plan en vigor recientemente aprobado, ese consorcio:
  - 2.1. puede establecer exigencias lingüísticas para los puestos ubicados en unidades administrativas bilingües de atención al público (gestión de abonados);
  - 2.2. puede establecer e incrementar progresivamente exigencias lingüísticas para los puestos ubicados en unidades administrativas bilingües de carácter social y general (Presidencia y Gerencia, Dirección Explotación, Dirección Servicios Económicos y Financieros, Dirección Servicios Técnicos, Dirección Organización, Contratación e Intervención General) y, progresivamente, en las unidades administrativas de carácter general (Recursos Humanos y Servicios Jurídicos y Administrativos);
  - 2.3. no puede, en cambio, hacer valer la condición de vacantes de puestos ubicados en unidades singulares para justificar el establecimiento de exigencias lingüísticas cuando en realidad se trata de puestos integrados en unidades singulares, para los que, conforme al plan, el compromiso de



normalización se pospone hasta tanto se alcancen unos índices de obligado cumplimiento superiores al índice vigente del 29,09 %.

3. Consciente como es del grave alcance de la exigencia dispuesta en la convocatoria anunciada para la provisión de puestos del Departamento de Explotación y Saneamiento, dado que ésta incurre en una vulneración del principio de igualdad en el acceso que consagra el art. 23.2 de la CE, el consorcio debe, en nuestra opinión, ordenar el inicio de un procedimiento de revisión de oficio que permita dejar sin efecto los tramites ultimados con respecto a la convocatoria anunciada.

El consorcio comunicó a esta institución su favorable disposición a asumir las sugerencias planteadas, lo que nos permitió acordar el cierre y archivo de la queja considerando que las irregularidades apuntadas habían quedado resueltas.

⇒ *Adaptación de pruebas selectivas a personas con discapacidad (524/2005)*

- Reclamación

Un participante en la convocatoria hecha pública por el Ayuntamiento de Eibar para la provisión de puestos de técnico medio de administración especial (trabajador social) cuestionó la actuación del tribunal en lo relativo a las adaptaciones solicitadas para la realización de las pruebas de oposición debido a su discapacidad visual.

- Análisis

Las disposiciones normativas aprobadas en torno al tratamiento que merecen las personas discapacitadas que toman parte en procesos selectivos de acceso a la función pública -art. 19 del RD 364/1995, de 10 de marzo, que aprueba el reglamento general de ingreso- son claras al afirmar que:

*“...en las pruebas selectivas se establecerán para las personas con minusvalía que lo soliciten las adaptaciones posibles de tiempo y medios para su realización.(...)”*

*A tal efecto, los Tribunales o Comisiones de Selección podrán requerir informe y, en su caso, colaboración de los órganos técnicos de la Administración laboral, sanitaria o de los órganos competentes del Ministerio de Asuntos Sociales.”*

Es evidente por tanto que han de ser los propios interesados los que insten las adaptaciones precisas en función de su tipo y nivel de discapacidad. En el caso motivo de queja, el interesado solicitó expresamente que le fueran adaptadas las pruebas escritas: *“a un tamaño de letra a 16 frames del programa Word de “Windows” (el doble de lo normal), en hojas A4, sin grapar, y la concesión de la mitad más del tiempo oficial establecido para la realización de los ejercicios”*.

Ahora bien, una vez que media y consta esta solicitud de adaptación, la carga de considerar y arbitrar las mismas pasa a ser responsabilidad del tribunal. En el caso que

nos ocupa, todo apunta a que llegado el momento de la celebración de la primera prueba, el tribunal no había dispuesto ninguna de las adaptaciones pedidas por el interesado y que es entonces cuando decide:

**a. en lo que respecta a la adaptación de medios:**

Según informa el propio tribunal, se decide ampliar las hojas de examen al tamaño A3 de manera que el tamaño de letra solicitado se cumpliera, ello una vez que el interesado rechaza la propuesta de que le sea facilitada la lectura de las preguntas y respuestas alternativas.

De esta manera y pese a los reproches de falta e objetividad e imparcialidad planteados por el interesado, en opinión de esta institución, es cierto que las características de la prueba (cuestionario tipo test) permiten salvar la objetividad de la labor de evaluación.

**b. en lo que respecta a la adaptación del tiempo:**

Informa el tribunal que: *“no se aceptó la ampliación de tiempo pues no tiene certificada ninguna minusvalía en el sentido de tener reducida la velocidad de lectura ni en que cuantía, por lo que, en su caso, no sería posible determinar cual debiera haber sido el posible aumento del tiempo.”* Se argumenta también que: *“en este tipo de pruebas el tiempo es limitado y es un factor que se tiene en cuenta por lo que una modificación del tiempo modificaría sustancialmente la prueba y podría desvirtuarla.”* Se dice, por último, que: *“la velocidad de lectura puede ser distinta en distintas personas, como así lo es de hecho, pero ello no supone por sí una minusvalía, y que para tomarla en consideración como tal debiera estar certificada ...”*

Es un realidad que los certificados de minusvalía o discapacidad se limitan a acreditar el porcentaje de la misma, pero sin llegar a concretar el tipo de deficiencia que se padece ni las consecuencias últimas que de ella puedan derivarse, como ocurre en el presente caso con la dificultad de lectura.

Sin embargo, a juicio de esta institución, esta falta de constancia sobre tales consecuencias, no ampara que el tribunal pueda rechazar de plano la adaptación solicitada (en este caso, la concesión de la mitad más del tiempo establecido para la realización de los ejercicios) dado que es al tribunal, como garante último de la rectitud del proceso, a quien atañe la carga de comprobar y determinar si, en efecto, la adaptación solicitada se corresponde o no con la minusvalía acreditada.

El tribunal no puede limitarse a declarar que la velocidad de lectura puede ser distinta en distintas personas y que ello no supone por sí una minusvalía. Al contrario, es el propio tribunal el que debe rebatir, de manera motivada y fundada, la procedencia de la adaptación solicitada, recabando, en su caso, la colaboración de entidades con criterio autorizado.

De no procederse así, no sólo se corre el evidente riesgo de incurrir en una grave arbitrariedad, al denegar, de manera infundada, una adaptación necesaria para asegurar la participación en condiciones de igualdad de los aspirantes con discapacidad, sino que, además, se condena a éstos (a los aspirantes discapacitados) a una situación de grave indefensión al no permitirles discutir siquiera la procedencia de tales adaptaciones.

A este respecto, es verdad que el interesado no presentó, al formular su solicitud, ninguna documentación relativa a adaptaciones prescritas por técnicos de rehabilitación visual. No obstante, el aspirante dispone de información autorizada que le ha sido facilitada por la organización ONCE según la cual:

*“En cuanto a la adaptación de las pruebas en tiempo, los porcentajes de tiempo que se han de incrementar atiende a las diferencias individuales y a los sistemas de comunicación empleados. El incremento de tiempo que ha de aplicarse en cada prueba está relacionado únicamente con el grado de dificultad que presenta la realización de la prueba en función de la discapacidad, en este caso visual, y no de las habilidades y capacidades personales.*

*En consecuencia y a modo de orientación, la velocidad lectora es tres veces menor en una persona con ceguera total cuyo sistema de comunicación empleado es el texto braille. La velocidad lectora de una persona con deficiencia visual cuyo sistema empleado es el texto ampliado es dos veces menor.”*

A nuestro modo de ver, esta información que, en su caso, puede ser contrastada en otras instancias también con opinión autorizada (IVAP), demuestra la realidad de los riesgos a los que hemos hecho alusión anteriormente, puesto que la misma obliga considerar, si no poner en duda, la necesaria justificación de la negativa del tribunal a reconocer la adaptación de tiempo solicitada por este aspirante.

Por otra parte, otro de los argumentos utilizados por el tribunal ha sido que *en este tipo de pruebas el tiempo es limitado y que es un factor que se tiene en cuenta por lo que una modificación del tiempo modificaría sustancialmente la prueba y podría desvirtuarla.*

Esta institución discrepa de esta valoración. Recordemos que se trata de la primera prueba del proceso selectivo: un ejercicio sobre temas comunes consistente en un cuestionario con respuestas alternativas. Con este tipo de pruebas lo que se trata de asegurar es un mínimo de conocimientos o de capacidad por parte de los aspirantes. El tiempo no constituye un factor esencial como pretende el tribunal. En realidad es una variable que se considera debido a su incidencia en las condiciones de organización del proceso, pero sin que tenga mayor trascendencia en cuanto al objeto de evaluación, a diferencia de otro tipo de pruebas selectivas de contenido más práctico, en los que la consideración del tiempo de realización si se convierte en un factor esencial (tratamiento de textos...).

#### • Resultado

El estudio de la queja nos llevó a considerar que no se había permitido la participación del interesado en condiciones de igualdad a las del resto de aspirantes puesto que se había rechazado de manera inmotivada la adaptación de tiempo solicitada con base en la capacidad visual que padece ya que el tribunal había descartado sin argumentos la procedencia de dicha adaptación cuando, además, el tiempo de realización de la prueba, dadas las características de la misma, no resultaba ser un elemento esencial y determinante para la valoración del mérito y capacidad de los aspirantes.

Por ello y dado que el interesado nos había señalado su intención de hacer uso de los cauces de justicia administrativa, con la interposición de los recursos administrativos pertinentes, esta institución recomendó que se aprovechara esta circunstancia para reponer debidamente los perjuicios causados a este interesado.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Eibar rechazó considerar la propuesta formulada por esta institución remitiéndose, no obstante, a lo que en un futuro pueda resultar de una eventual actuación judicial.

De esta manera, se amparó nuevamente en la discrecionalidad técnica que se reconoce a los tribunales u órganos técnicos de selección para así eludir las adaptaciones solicitadas por el interesado, que no se consideran procedentes, y hacer recaer sobre éste la carga de probar a este respecto una suerte de *incumplimiento de la legalidad vigente, de las bases de provisión o errores materiales de apreciación*.

Esta institución no comparte esta posición. Desde luego no es nuestro propósito poner en cuestión la discrecionalidad técnica que caracteriza la actuación de estos órganos técnicos de selección. Sin embargo, no cabe descuidar que el correcto ejercicio de la misma lleva aparejada necesariamente una exigencia formal de motivación que deriva de la aplicación del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad. De ahí que insistiésemos en la necesidad de que el tribunal rebatiese, en su caso, de manera motivada y fundada, la procedencia de la adaptación solicitada, recabando, en su caso, la colaboración de entidades con criterio autorizado.

En nuestra opinión, el Ayuntamiento de Eibar no logró aportar una justificación objetiva suficiente que permita soportar la negativa del tribunal a atender la adaptación de tiempo solicitada por el interesado, ignorándose además no sólo lo señalado por esta institución, en cuanto a la configuración de la prueba y el carácter más que relativo del factor correspondiente al tiempo de realización, sino también por entidades autorizadas en discapacidades visuales como es el caso de la ONCE.

De todos modos y llegados a este punto en la tramitación de este expediente, esta institución acordó poner fin a su actuación, considerando agotadas todas sus posibilidades de mediación, ya que no pudimos obviar la existencia de terceros afectados por decisiones que ya eran definitivas en vía administrativa.

No obstante, hicimos expresa nuestra intención de destacar este asunto en este informe anual al Parlamento Vasco.

### C) **Función pública sanitaria**

⇒ *Complemento de desplazamiento de dispersión geográfica para el personal facultativo y de enfermería que presta sus servicios en los Equipos de Atención Primaria (305 /2005)*

#### • Reclamación

Una empleada de un centro de salud cuestionó que Osakidetza-SVS le hubiera aplicado un descuento correspondiente al complemento de desplazamiento de dispersión geográfica de los equipos de atención primaria con ocasión de una incapacidad temporal por accidente.

- Análisis

El artículo 101 del vigente Acuerdo de regulación de condiciones del personal de Osakidetza-SVS configura este complemento señalando que:

*“El personal médico y ATS/DUE de los Equipos de Atención Primaria percibirá como compensación de los gastos ocasionados por los desplazamientos que deba realizar por motivo de su trabajo, el complemento de desplazamiento de dispersión geográfica en las cuantías establecidas en el Anexo III.6.*

*Asimismo, este complemento será de aplicación a las Matronas de los Equipos de Atención Primaria, siempre y cuando en el ejercicio de sus funciones realicen atención domiciliaria.*

...

*Este complemento se abonará en once mensualidades y conforme a los días en los que efectivamente se presten servicios.”*

Este precepto establece a su vez la fórmula de cálculo del citado concepto, en función del número de núcleos de población de la zona de salud, el número de facultativos de la zona y la distancia media de los núcleos a la cabecera. El resultado de la fórmula determina 4 niveles para este complemento que suponen cuatro importes retribuidos diferentes según el grado de dispersión asignado en cada caso.

De esta manera, este complemento viene a retribuir al personal facultativo y de enfermería que presta sus servicios en los Equipos de Atención Primaria, los gastos de locomoción y desplazamiento derivados de la atención sanitaria en las zonas de salud en función de los núcleos de población de las mismas. Todo ello determina el abono del complemento de que se trata únicamente durante los periodos de trabajo efectivo, lo que implica que en los periodos de ausencia como vacaciones, incapacidad temporal, maternidad, permisos, etc. no se percibe ningún tipo de cantidad por este concepto. Su configuración como dieta o compensación de gastos de locomoción y desplazamiento, supone que el mismo no está sujeto a gravamen del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas.

Este proceder de Osakidetza-SVS cuenta, además, con el apoyo de pronunciamientos judiciales, como los dictados por el Tribunal Supremo en un recurso para la unificación de doctrina (sentencia de 5 de octubre de 2000-RJ 2000\8667), en el que se dice que: *“el complemento de dispersión geográfica encuentra su justificación en la necesidad de salvar los mayores gastos del personal y no en la extensión o clase de actividad servida. Y con base en dichos argumentos no puede computarse ni para las vacaciones, ni para las licencias retribuidas”.*

- Resultado

Tras el estudio de la queja presentada no se apreciaron motivos que justificaran la intervención de esta institución.

## 6. HACIENDA

### 6. 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2005, la institución del Ararteko ha recibido 84 quejas en el área de Hacienda, que representan un 7,69 % del total de las registradas.

Por administraciones afectadas, la distribución de las quejas ha sido la siguiente:

- Administración local .....	39
- Administración foral .....	29
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	13

Tomando en consideración las materias tratadas, el resultado ha sido el siguiente:

- Impuestos forales - IRPF .....	18
- Impuestos municipales .....	18
- Otros aspectos .....	13
- Tasas municipales .....	13
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	12
- Precios públicos municipales .....	5
- Precios públicos forales .....	3
- Impuestos forales - ITP .....	1
- Precios públicos de la CAPV .....	1

Al referirnos a esta área, no podemos señalar en relación con el año 2005 ningún tema especialmente predominante como objeto de queja. Incluso el IRPF, que venía siendo el impuesto que registraba el mayor número de conflictos con la Administración y que, además, planteaba cuestiones más recurrentes (obligación de declarar, modalidades de tributación...), ha pasado a generar quejas con un contenido cada vez más disperso y complejo, coincidiendo esta evolución con una paulatina superación, aunque a veces también asunción, de las deficiencias que se detectaron en los primeros años de aplicación de lo que ha sido la última gran reforma del impuesto.

No obstante, hemos constatado que las modernas fórmulas diseñadas por las Haciendas forales para facilitar a la ciudadanía el cumplimiento de sus obligaciones para con el IRPF (envío a domicilio de propuestas de liquidación, renta mecanizada) han traído consigo una tipología nueva de quejas que merece, en nuestra opinión, una especial atención por parte de la Administración tributaria, en la medida en que propician nuevas demandas de la ciudadanía.

A modo de ejemplo, cabe citar aquí el rechazo que provocan en los afectados las liquidaciones que gira la Administración cuando descubre alguna incorrección con posterioridad a la confección de tales autoliquidaciones, ya que no se les aplica el interés legal del dinero, sino que van acompañadas del interés de demora correspondiente,

igual que en los supuestos en que el contribuyente autoliquida el impuesto sin ninguna participación de la Administración.

El resto de impuestos forales ha generado un reducido número de quejas y, además, algunas de ellas han traído su causa en cuestiones cuya relación con un impuesto concreto es más bien casual, pues, en realidad, afectan al funcionamiento general de la Administración Tributaria. Los problemas de notificación de las liquidaciones, la falta de motivación de algunas resoluciones y, sobre todo, la falta de respuesta expresa de las administraciones a las solicitudes y recursos de los contribuyentes son, con excesiva frecuencia, el verdadero origen de las quejas relativas a estos impuestos.

Pasando al ámbito de la Administración municipal y, a sus impuestos en particular, tenemos que decir, a nuestro pesar, que este año 2005 hemos continuado registrando quejas derivadas de la denegación de la exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica por parte de algunos ayuntamientos guipuzcoanos. Este tema ya fue ampliamente tratado en nuestro Informe Anual de 2004 y dio lugar, además, a una recomendación general, en la cual instábamos a los ayuntamientos afectados a que abandonaran el uso de criterios restrictivos en relación con las características de la discapacidad exigible en la aplicación de la exención, por constituir una vulneración del ordenamiento jurídico vigente.

Las revisiones catastrales siempre generan polémica en la medida en que traen consigo fuertes incrementos en las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, derivados en gran parte por el excesivo tiempo que transcurre entre cada una de ellas.

La revisión que ha tenido lugar en el término municipal de Vitoria-Gasteiz y ha entrado en vigor en enero de 2005 no ha sido una excepción en cuanto a la falta de aceptación popular.

En esta ocasión, con objeto de calmar las presiones vecinales, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha adoptado algunas medidas que pretenden corregir y/o graduar el impacto negativo de la referida revisión catastral en los bolsillos de los obligados al pago de los impuestos relacionados con aquella. Así, en el artículo 17. 5 de la Ordenanza reguladora del IBI de 2005 se ha recogido una bonificación dirigida a los propietarios de una única vivienda que constituya su residencia habitual, restringiendo su aplicación a unos determinados límites de renta de la unidad convivencial.

Pero esta bonificación no es operativa en los supuestos en los que es el arrendatario quien se hace cargo del pago del IBI, ya que se trata de un beneficio cuyo titular es el sujeto pasivo del impuesto, es decir, el propietario de la vivienda.

Algunos arrendatarios han expresado ante esta institución su desacuerdo con los términos en que el Ayuntamiento ha previsto esta bonificación, considerándola injusta y discriminatoria.

Tras analizar el caso, y aunque conscientes de la enorme dificultad técnica de satisfacer esta pretensión, solicitamos al Ayuntamiento información sobre el asunto, movidos por las declaraciones que recientemente había efectuado el concejal de Hacienda a los medios de comunicación, en las cuales se comprometía a estudiar alguna solución técnica al respecto.

Sin embargo, la respuesta municipal que hemos recibido no contiene ninguna reflexión acerca de la cuestión planteada, ni aporta información sobre el estudio prometido, sino que se limita a hacer una transcripción literal de la normativa vigente, conocida por todos.

En el bloque correspondiente a las tasas y precios públicos municipales, las discrepancias más destacables y reiteradas que hemos recibido este año han sido las que cuestionaban la justificación del incremento de ciertas cuotas, así como las derivadas de las deficiencias en la prestación de los servicios en supuestos de huelga. Asimismo, nos hemos encontrado a veces con supuestos donde la Administración municipal, en un excesivo afán de simplificación de su gestión, ha ignorado los límites que le vienen dados por la Norma Foral de Haciendas Locales.

A modo de ejemplo en el que concurren estas circunstancias, además de otras de no menor interés, apuntamos aquí el caso de una vecina de Donostia-San Sebastián, que solicitó al Ayuntamiento la devolución de la mitad del dinero que había abonado por la tarjeta de aparcamiento regulado de la zona de Egia, ya que el servicio municipal en cuestión se había habilitado a partir del día 1 de julio de 2004, es decir, se había prestado solamente medio año.

El Ayuntamiento desestimó la solicitud de la reclamante, invocando para ello el artículo 19. 7 de la Ordenanza del Servicio de Estacionamiento Regulado, el cual prescribe el abono del precio público fijado para el correspondiente ejercicio *“sin que dicho precio sea susceptible de ser fraccionado ni disminuido proporcionalmente al tiempo de disfrute de la concesión”*.

Disconforme con la postura municipal, la interesada interpuso el correspondiente recurso de reposición, sin obtener respuesta alguna. En esas circunstancias, solicitó la intervención de esta institución.

Nos dirigimos por escrito al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, exponiendo el caso e instando la emisión de una resolución expresa. Asimismo, aportamos como referencia normativa, aplicable en nuestra opinión al caso planteado, el artículo 26. 2 de la Norma Foral 11/1989, reguladora de las Haciendas Locales, cuyo tenor es el siguiente:

*“Cuando la naturaleza material de la tasa exija el devengo periódico de ésta, y así se determine en la correspondiente Ordenanza Fiscal, el mismo tendrá lugar el 1 de enero de cada año y el periodo impositivo comprenderá el año natural, salvo en los supuestos de inicio o cese en la utilización privativa, el aprovechamiento especial o el uso del servicio o actividad, en cuyo caso el periodo impositivo se ajustará a esa circunstancia con el consiguiente prorrateo de la cuota, en los términos que se establezcan en la correspondiente Ordenanza Fiscal”*.

Tras enviar tres requerimientos de respuesta, el citado ayuntamiento nos ha remitido un informe, en el que se indica que *“por error en todo caso no imputable a la interesada, dicho recurso no ha tenido registro de entrada ni a través del Registro General ni del Registro correspondiente a la Dirección de Movilidad, razón por la cual el mismo no ha sido resuelto”* y se solicita la remisión de una copia del recurso para proceder a su tramitación.

Consideramos que esta actitud del Ayuntamiento no es aceptable, tanto por la evidente demora en su respuesta –tres requerimientos-, como por el contenido de la misma, que pone de manifiesto la falta de voluntad de esa administración para entrar a valorar el fondo del asunto, a pesar de disponer de todos los datos necesarios para alcanzar el correspondiente pronunciamiento.



En todo caso, estimamos que la pretensión de la interesada cuenta con la cobertura jurídica necesaria en la Norma Foral 11/89 (artículo 26.2 e, incluso, el 49 en su caso). Por el contrario, consideramos que el artículo 19. 7 de la Ordenanza, invocado por el ayuntamiento al denegar inicialmente la solicitud de la interesada, únicamente podría ser de aplicación en el supuesto de que la Administración hubiera ofrecido el servicio desde el primer día del año y la interesada lo hubiera solicitado en fecha posterior, circunstancia que, evidentemente, no concurre en este caso.

Al cierre de este informe, desconocemos si el ayuntamiento, con la copia del recurso que le hemos facilitado, seguirá finalmente la línea que hemos apuntado o si, por el contrario, hará caso omiso a nuestro planteamiento.

## 6.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *La prescripción del derecho de la Administración a liquidar: motivo de oposición a una liquidación en vía de apremio (294/2005)*

#### • Reclamación

Se recibió un escrito de queja de un ciudadano que denunciaba la falta de respuesta de la Hacienda Foral de Gipuzkoa a un escrito que había presentado varios meses atrás. En dicho escrito, el interesado alegaba la prescripción de una deuda derivada de la liquidación provisional por el IRPF del ejercicio 1998, de la cual había tenido conocimiento por primera vez, tras recibir la notificación de la providencia de apremio correspondiente.

#### • Análisis

Nos dirigimos a la administración afectada con el fin de recordarle su obligación de resolver expresamente las solicitudes presentadas por los ciudadanos y de dar así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/1992. Al mismo tiempo, solicitamos información acerca de las gestiones realizadas al respecto.

La respuesta del Jefe de Coordinación de Recaudación decía que la resolución del recurso había sido emitida al domicilio del reclamante por correo certificado el día 29 de marzo de 2005, y enviada a los Servicios de Correo el 8 de abril de 2005 en la lista número (...). Sin embargo, no adjuntaba copia de la resolución dictada ni añadía referencia alguna a los fundamentos jurídicos que se habían tomado en consideración, lo que nos impedía efectuar la valoración jurídica que se nos había encomendado.

Sorprendidos ante la parquedad de la respuesta de la Administración, y lamentando el contratiempo que ello provocaba, decidimos pedir al reclamante que nos hiciera llegar una copia del texto en cuestión, considerando que esta vía de obtención de información sería, probablemente, más ágil. Una vez en nuestro poder, y tras estudiar detenidamente la resolución que negaba rotundamente la prescripción alegada, consideramos necesario trasladar a la administración afectada las siguientes observaciones:

1. La prescripción es una institución que causa la extinción de todo tipo de derechos por el transcurso del tiempo fijado por la ley, siempre que durante ese tiempo el sujeto acreedor no ejercite su derecho ni el sujeto deudor reconozca su deuda.

La prescripción extintiva encuentra su fundamento en el principio de seguridad jurídica e impide el ejercicio intempestivo de un derecho.

En el ámbito tributario, la prescripción se aplica de oficio, sin necesidad de que el administrado la invoque o excepcione (artículo 67 NFGT). La prescripción ganada extingue la deuda tributaria. Las actuaciones administrativas de comprobación realizadas sobre ejercicios prescritos son nulas por ser la prescripción de las deudas tributarias una institución de orden público.

2. Según expresa el segundo resultando de la resolución analizada, la liquidación girada, relativa al IRPF, periodo impositivo 1998, fue notificada al interesado el día 15 de julio de 2003, es decir, una vez transcurridos más de 4 años desde la finalización del plazo reglamentario de presentación de la correspondiente declaración tributaria.

Partiendo de ese dato, y si, además, no ha tenido lugar durante ese tiempo ninguna de las causas de interrupción de la prescripción a que se refiere el artículo 66 de la NFGT (lo cual no nos consta), nos encontramos necesariamente ante un supuesto de nulidad de la liquidación girada, al haber sido practicada por la Administración después de haber prescrito su derecho a liquidar, es decir, sin tener derecho a hacerlo (artículos 64 y ss. de la NFGT).

3. La Administración tributaria no puede considerar que la falta de impugnación de la liquidación por parte del contribuyente implica una renuncia tácita a la prescripción ganada, puesto que dicha renuncia no es admisible en nuestro Derecho, tal como ha declarado el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, en las que se niega la posibilidad de renuncia a la prescripción ganada, la cual, además, ha de aplicarse de oficio, sin necesidad, como ya hemos dicho, de que se invoque o excepcione por el sujeto pasivo. En esta misma línea, entendemos que no cabe hablar aquí de liquidación firme y consentida como hace el tercer considerando de su resolución, sino de liquidación nula.

4. No compartimos la interpretación reflejada en su resolución en torno a las causas de oposición al procedimiento de apremio admitidas en nuestro ordenamiento jurídico. En ella se afirma que *“en el procedimiento de apremio la única prescripción que puede declararse es la de la acción de la Administración para exigir el pago de la deuda liquidada, y no la que alega el recurrente, esto es, la que pueda afectar al derecho a determinar la deuda ahora apremiada...”*.

Como expresa el Fundamento de Derecho Cuarto de la Resolución económico-administrativa del TEAF de Gipuzkoa de 18-09-00, *“es reiterada la doctrina jurisprudencial que señala que iniciada la actividad de ejecución en virtud de un título adecuado, no pueden trasladarse a dicha fase las cuestiones que debieron solventarse en vía de gestión, por lo que la parte reclamante sólo puede oponer frente a la providencia de apremio los motivos referentes*

*al cumplimiento de las garantías inherentes al propio proceso de ejecución, que se traducen en los motivos tasados de oposición determinados en los artículos reseñados. Es decir que en el procedimiento administrativo de apremio no cabe conocer las motivaciones de la liquidación de cuya ejecución se trata, pudiendo únicamente discutirse la corrección del procedimiento sobre la base de alguno de los motivos que se contienen en tales preceptos, pero no las liquidaciones que debieron recurrirse en tiempo oportuno.*

*Sin embargo, esta doctrina admite importantes matices, como los que se realizan en la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de julio de 1989 que admite que puedan plantearse otros motivos de oposición distintos de los expresamente citados, siempre que el motivo en el que se fundamenta el recurso ponga de manifiesto la inexistencia o extinción de la obligación tributaria o la misma invalidez o inexistencia del acto administrativo que se ejecuta en vía de apremio. En este sentido, son reiteradas las sentencias del Tribunal Supremo que establecen, como en la Sentencia de fecha 14 de mayo de 1995, que la nulidad de la providencia de apremio puede derivar, también, de la nulidad de la liquidación de que procede, o como en la de fecha 19 de diciembre de 1996, en la que se dice que es preciso insistir en que la doctrina jurisprudencial relativa a que contra la providencia de la vía de apremio sólo caben los motivos específicamente tasados en el art. 137, no se ve desvirtuada por la posibilidad de invocar como defecto del título habilitante de la ejecución motivos de nulidad plena afectantes a la liquidación que dicha certificación debe necesariamente reflejar o recoger, posibilidad que, señala, también está sancionada por una consolidada doctrina jurisprudencial.”*

En cualquier caso, y con independencia de cuál sea la interpretación que adopte esa Administración en cuanto la prescripción admisible en la vía de apremio, no debemos olvidar la posibilidad de acudir a otras referencias normativas que inciden sobre este mismo tema y que, en definitiva, nos conducen a un resultado idéntico al que venimos proponiendo. Es el caso del artículo 60. 1 del Reglamento de Recaudación, del tenor siguiente:

*“La prescripción a que se refiere este capítulo, se aplicará de oficio, incluso en los casos en que se haya pagado la deuda, sin necesidad de que la invoque o excepcione el obligado al pago”.*

Lo mismo sucede con el artículo 7. 1. c) del Decreto Foral 73/1991, de 15 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, que incluye entre los supuestos de devolución a los que les es aplicable ese procedimiento el siguiente:

*“Cuando se hayan ingresado, después de prescribir la acción para exigir su pago, deudas tributarias liquidadas por la Administración o autoliquidadas por el obligado tributario, así como cuando se hayan satisfecho deudas cuya autoliquidación haya sido realizada hallándose prescrito el derecho de la Administración para practicar la oportuna liquidación.”*

De la lectura de ambos preceptos se deduce que, aún en la hipótesis de que el contribuyente pagara o hubiera pagado ya la deuda que esa Diputación Foral insiste en exigirle, nuestro ordenamiento jurídico continuaría proporcionando al interesado la posibilidad de reclamar su reintegro en caso de confirmarse que la Administración liquidó sin tener derecho a hacerlo.

- Resultado

Finalmente, la Hacienda Foral de Gipuzkoa admitió la concurrencia de la prescripción en relación con la liquidación girada y modificó además, con carácter general, el criterio que venía sosteniendo hasta la fecha en relación con este asunto, pasando a incluir en sus comprobaciones, tanto la eventual prescripción de la acción para exigir el pago de la deuda, como la posible prescripción del derecho de la Administración a practicar la liquidación.

## B) Impuestos forales. IRPF

⇒ *Reducciones en la base imponible del IRPF: Al no existir un concepto fiscal de pensión compensatoria distinto del concepto civil, es necesario atender estrictamente a los términos en los que se expresa el Convenio regulador de la separación matrimonial para determinar el importe de la reducción (107/2005)*

- Reclamación

Un contribuyente guipuzcoano solicitó nuestra mediación en vista de las actuaciones que había seguido la Diputación Foral de Gipuzkoa en su contra. Ésta le había practicado unas liquidaciones por el IRPF, ejercicios 2000, 2001, 2002 y 2003, en las que se suprimía el importe de la pensión compensatoria reflejado en sus autodeclaraciones. Este importe estaba constituido por los intereses y la amortización de un préstamo sobre la vivienda familiar anterior a su separación matrimonial.

Se daba además la circunstancia de que se le había embargado el importe de la cuota resultante de una de las liquidaciones sin tener en cuenta que ya estaba saldada, aparte de que se había efectuado la compensación parcial de otra con un crédito cuyo reconocimiento estaba aún pendiente de notificar.

- Análisis

El interesado había abonado en vía de apremio las liquidaciones del IRPF correspondientes a los ejercicios 2000 y 2002, pero la Administración tributaria cometió el error de no suspender el proceso de recaudación ejecutiva respecto de una de esas deudas, concretamente la del ejercicio 2000, llegando al extremo del embargo de sus cuentas bancarias.

Transcurrieron diez días hasta que la Administración tributaria constató el error y reintegró al interesado el importe que le había retenido indebidamente.

Durante ese tiempo, el reclamante se sintió absolutamente desamparado pues, además de no comprender lo que estaba sucediendo y de no obtener ninguna aclaración

desde ninguna instancia de la Administración, a pesar de que lo había solicitado insistentemente, necesitaba con urgencia recuperar el saldo sustraído incorrectamente por Hacienda para poder atender al pago de las otras dos liquidaciones de IRPF (ejercicios 2001 y 2003), cuyo periodo voluntario de pago vencía sobre esas mismas fechas.

Si no se subsanaba rápidamente el error y no se le restituía a tiempo el saldo de su libreta, no podría pagar en plazo esas liquidaciones, salvo que se le practicara una compensación de oficio.

El reclamante había alegado esta circunstancia pensando que Hacienda, como responsable, tanto del error como de su eventual problema de liquidez, le propondría alguna solución adecuada. Pero la Hacienda Foral no mostró interés por evitar su preocupación, ni le pidió disculpas de ningún modo, sino que se limitó a responderle que su caso no era susceptible de compensación.

Tras analizar el caso, nos dirigimos a la Hacienda Foral de Gipuzkoa poniendo de manifiesto las irregularidades advertidas por el interesado en el proceso de cobro de sus deudas vencidas, instando al mismo tiempo a una regularización a través del reconocimiento y abono de los intereses de demora que correspondieran al caso.

La respuesta de la Hacienda Foral fue satisfactoria en este aspecto. La Unidad de Recaudación reconoció *“que concurrieron un cúmulo de circunstancias y errores excepcionales en el procedimiento que, aún ajenas a la voluntad de esta Administración, son sin embargo imputables única y exclusivamente a la misma”* y, en consecuencia, acordó la devolución de intereses de demora por el tiempo durante el que la Hacienda Foral había retenido improcedentemente cantidades de la cuenta bancaria del interesado, proporcionándole, además, una explicación de lo acontecido.

Por otra parte, y en relación con la cuestión de fondo que había dado origen a toda una serie encadenada de liquidaciones, utilizamos el apoyo de la propia sentencia de separación matrimonial del interesado para sugerir a la Hacienda Foral la revisión del criterio que le había llevado a no aceptar como reducción en la base imponible el importe del préstamo al que aludía el Convenio Regulador.

La Oficina Gestora del Impuesto negaba, a efectos fiscales, la consideración de pensión compensatoria a los intereses y amortización de un préstamo abonados íntegramente por el interesado por mandato judicial, a pesar de que en el Convenio Regulador se recogía dicha obligación en el apartado dedicado a ese concepto. A tal efecto, la oficina gestora del impuesto señalaba textualmente:

*“...el artículo 61 de la Norma Foral 8/1998, de 24 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, establece como reducción las cantidades satisfechas en concepto de pensiones compensatorias a favor del cónyuge y anualidades por alimentos, con excepción de las fijadas a favor de los hijos del contribuyente, satisfechas ambas por decisión judicial. En este sentido, hay que señalar que es diferente el pago de las citadas cantidades en concepto de pensión compensatoria con derecho a reducir de la base imponible, del levantamiento de las cargas (pago de intereses y amortización del préstamo que grava el domicilio conyugal), por lo que no cabe entenderlo comprendido en los conceptos de pensión compensatoria ni anualidades por alimentos a favor de la esposa, regulados por el Código Civil y la Norma Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.”*

En la misma línea se expresaba la Hacienda Foral en su resolución de 21 de diciembre de 2004 al desestimar el recurso de reposición interpuesto por el interesado contra la liquidación del ejercicio 2002:

*“Ciertamente el artículo 61 de la Norma Foral 8/1998 no concreta los eventuales componentes que, satisfechos por decisión judicial, formarían parte del concepto de pensiones compensatorias, ahora bien, de la conjunción de lo establecido en los artículos 90 y 97 del Código Civil se desprende que el término de pensión se reserva en la letra e) del artículo 90 a la que fija el juez siguiendo las pautas establecidas en el artículo 97, pudiendo fijar otros conceptos económicos como la contribución a las cargas del matrimonio, que no se califican como pensiones ni se vinculan al artículo 97, como en el caso de la fijada en la letra e) citada*

*Además, puede avanzarse en el análisis y presumir incluso la voluntad del legislador sobre la cuestión pues, siendo típica la decisión del juez de conceder el uso de la vivienda familiar a los hijos y al cónyuge que con ellos conviva y obligar al cónyuge que abandona este domicilio al pago del préstamo que lo financia, incluye entre los supuestos con derecho a deducción que contempla en el artículo 77 de la Norma Foral 8/1998 este caso, beneficio fiscal inferior a la reducción sin límite de la base, e innecesario si los pagos realizados por este concepto pudieran subsumirse en el concepto de pensión compensatoria y su importe ser reducido de la base imponible.*

*No puede ser acogida favorablemente la pretensión del contribuyente y no es acreedor a la deducción expuesta a título de ejemplo en el párrafo anterior, pues el préstamo al que se ve obligado a hacer frente el contribuyente no tuvo por objeto la adquisición de la vivienda habitual cuyo uso se concede a su esposa y a sus hijos.”*

Por nuestra parte, trasladamos a la Administración afectada las siguientes observaciones:

1. Ni en el ámbito doctrinal ni en el normativo contamos con una separación tan nítida entre los conceptos “pensión compensatoria” y “contribución a las cargas del matrimonio” como parece deducir esa Administración de la lectura conjunta de los artículos 90 y 97 del Código Civil.

Así, el artículo 90 se limita a establecer cuáles son los extremos a los que, como mínimo, ha de referirse el convenio regulador. A estos efectos distingue cinco apartados:

- La determinación de la persona a cuyo cuidado hayan de quedar los hijos.
- La atribución del uso de la vivienda y ajuar familiar
- La contribución a las cargas del matrimonio y alimentos, así como sus bases de actualización y garantías en su caso
- La liquidación, cuando proceda, del régimen económico del matrimonio

- La pensión que conforme al artículo 97 correspondiere satisfacer, en su caso, a uno de los cónyuges.

Por su parte, el artículo 97 establece el derecho a una pensión a favor del cónyuge a quien la separación o divorcio le produzca un desequilibrio económico en relación con la posición del otro, que implique un empeoramiento en su situación anterior en el matrimonio. Esta pensión ha de fijarse en la resolución judicial y su importe lo determina el juez en función de los factores que se enumeran en el mismo artículo (acuerdos, edad, estado de salud, cualificación profesional, probabilidades de acceso a un empleo, dedicación pasada y futura a la familia...).

2. El convenio regulador del interesado, y concretamente el apartado dedicado a la pensión compensatoria, establece textualmente:

*“Quinta.- de la pensión compensatoria*

*El marido abonará a la esposa en concepto de desequilibrio económico que le produce a Doña (...) la separación, lo siguiente:*

*A.- La cantidad de CINCUENTA MIL PESETAS mensuales (50.000,- Ptas. ), que serán ingresadas, dentro de los siete primeros días de cada mes, en la (...). Dicha cantidad se acomodará anualmente de la forma regulada en la estipulación anterior respecto a los hijos.*

*La esposa tendrá derecho a percibir la pensión compensatoria durante el plazo de DOS AÑOS, y será compatible con cualquier otro ingreso que pudiera percibir la esposa, bien de origen laboral, por rentas o intereses, y cesará en el plazo anteriormente indicado.*

*B.- La cantidad que corresponda en concepto de intereses y amortización, que se deba abonar a la KUTXA, por la hipoteca que grava el domicilio conyugal.*

*El marido podrá ingresar dicha cantidad en la cuenta corriente de la esposa, o en su defecto, en la cuenta corriente en la que se encuentre domiciliado el pago de los intereses y amortización, y hasta que la hipoteca esté totalmente cancelada.”*

La lectura del primer párrafo de este apartado del convenio regulador pone claramente de manifiesto que el juez ha querido utilizar una doble vía para corregir el desequilibrio económico que le produce a Doña (...) la separación. Esta doble vía se ha plasmado en los subapartados A (percepción de 50.000 Ptas. mensuales durante dos años) y B (exención de su obligación de contribuir al pago del préstamo del que es titular al 50 % con su exmarido, obligación que pasa a recaer íntegramente en éste).

Aun reconociendo que la imputación al reclamante de la obligación de hacer frente a la totalidad del préstamo podría haberse recogido en el apartado relativo a la contribución a las cargas del matrimonio, entendemos que debe considerarse igualmente válida su calificación como pensión compensatoria, en la medida en que contribuye efectivamente a corregir el desequilibrio económico derivado de la separación conyugal. Partiendo de este hecho, y teniendo en cuenta que esta última ha sido la opción que ha seguido el juez, así como la falta de apoyo que encontramos en el propio artículo 61 de la Norma Foral reguladora del IRPF para seguir otro camino, consideramos que esa Hacienda Foral debe reconocer al reclamante su derecho a reducir en la base imponible de sus liquidaciones el 50 % de las cantidades que ha pagado con posterioridad a su separación en concepto de intereses y de amortización del préstamo al que hace referencia su convenio regulador.

- Resultado

La Hacienda Foral de Gipuzkoa ha considerado oportuno anular las liquidaciones practicadas, señalando que *“...habida cuenta de la inexistencia de un concepto fiscal de pensión compensatoria distinto del concepto civil, debe entenderse que, en el presente supuesto y en estricta aplicación de la resolución judicial, dichas cantidades se abonan en concepto de pensión compensatoria, por lo que procede declarar el derecho a minorar las mismas en el IRPF del reclamante. En consecuencia, se van a revisar y, en su caso, modificar de oficio las declaraciones presentadas por el reclamante correspondientes a los ejercicios 2000, 2001, 2002 y 2003.”*

⇒ Unidades familiares monoparentales y descendientes mayores de 18 años (612/2005)

- Reclamación

La reclamante, divorciada y con una hija de 18 años, nos hizo llegar su queja, que derivaba de la negativa de la Hacienda Foral de Gipuzkoa a ofrecerle la misma posibilidad que le había dado en años anteriores de presentar la declaración del IRPF en la modalidad conjunta con su hija. Asimismo, apuntaba en su queja la necesidad de modificar la regulación del IRPF, ya que, en su opinión, la normativa actual discrimina a las personas separadas y divorciadas, ya que, al no estar integradas en ninguna unidad familiar, no pueden elegir entre la declaración individual y la conjunta como hacen los matrimonios.

- Análisis

Para determinar la unidad de tributación, lo que hace la normativa reguladora del IRPF es equiparar las situaciones que guardan una similitud real. Así, el matrimonio se equipara a las parejas de hecho registradas, mientras que las situaciones de separación y las de divorcio reciben el mismo tratamiento, a estos efectos, que el previsto para las personas solteras.

En cuanto al hecho de que la hija de la reclamante haya sido excluida por la normativa del IRPF de su unidad familiar tras haber cumplido los 18 años, aún cuando continúe conviviendo con ella y a sus expensas, debemos precisar que el concepto de



“unidad familiar” al que nos estamos refiriendo es el configurado por la ley a efectos de tributación en el IRPF. Este concepto, puramente fiscal, difiere, en ocasiones, del utilizado en la vida cotidiana, sin que por ello deje de ser de aplicación.

En este contexto, debemos también recordar que la normativa del IRPF, al definir la unidad familiar, excluye siempre a los hijos mayores de 18 años, independientemente de cuál sea la composición de aquella. A partir de los 18 años, los hijos e hijas pueden dar derecho a deducción por descendientes en la declaración de sus progenitores si se cumplen los requisitos de convivencia y de ingresos previstos en la norma, pero, a efectos del IRPF, no pueden formar parte de su unidad familiar ni, por consiguiente tributar en la modalidad conjunta con sus padres.

- Resultado

Consideramos que el tratamiento en el IRPF de los hijos mayores de 18 años no vulnera el principio constitucional de igualdad, ya que es idéntico para todos los tipos de unidad familiar. Tampoco podemos apreciar vulneración de dicho principio en el tratamiento de las unidades familiares monoparentales en cuanto a opción de tributación en el IRPF. Comunicamos a la interesada el resultado de nuestro análisis.

⇒ *Tributación en el IRPF de las pensiones de viudedad (696/2005)*

- Reclamación

Una mujer viuda solicitó la intervención de esta institución con el fin de conseguir que la Administración Tributaria disminuyera la excesiva presión fiscal que, en su opinión, sufren las personas viudas que desempeñan un trabajo activo.

- Análisis

Según dispone el artículo 6. de la Norma Foral 8/1998, reguladora del IRPF, el hecho imponible de este impuesto está constituido por la obtención de renta por el contribuyente, con independencia del lugar donde ésta se haya producido y cualquiera que sea la residencia del pagador.

Componen la renta del contribuyente:

- a) Los rendimientos del trabajo.
- b) Los rendimientos de las actividades económicas.
- c) Los rendimientos del capital.
- d) Las ganancias y pérdidas patrimoniales.
- e) Las imputaciones de renta que se establezcan por Norma Foral.

Las pensiones de viudedad tributan en el IRPF como rendimientos de trabajo. Así lo establece expresamente el artículo 15. 5 de la misma Norma Foral:

*“Tendrán la consideración de rendimientos de trabajo:*

*a) Las siguientes prestaciones:*

*1ª. Las pensiones y haberes pasivos percibidos de los regímenes públicos de la Seguridad Social y Clases Pasivas y demás prestaciones públicas por*

*situaciones de incapacidad, jubilación, accidente, enfermedad, viudedad o similares....”*

Así pues, podemos decir que tributan del mismo modo la pensión de viudedad de la reclamante que los rendimientos derivados de su trabajo activo, o, lo que viene a ser lo mismo, la liquidación del IRPF de la reclamante sería idéntica a la actual en el caso de que únicamente percibiera rendimientos de su trabajo activo y éstos ascendieran a la suma total de los que ahora percibe por la pensión más el trabajo.

En nuestra opinión, la regulación expuesta resulta coherente y justa respecto de los supuestos en los que el contribuyente cuenta con una total autonomía económica, no forma parte de ninguna unidad familiar y carece de cargas familiares.

- Resultado

Comunicamos a la interesada que estimábamos que no concurrían las circunstancias necesarias para iniciar por nuestra parte ningún tipo de actuación ante la Administración Tributaria en el caso que nos planteaba.

Al margen de dar respuesta a la queja planteada por la interesada, indicándole que no apreciamos la irregularidad que denunciaba respecto de la tributación de las pensiones de viudedad, le advertimos de un posible error en su contra, que habíamos apreciado al comparar sus liquidaciones de IRPF de los años 2003 y 2004, consistente en la falta de cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social o a entidades asimiladas en el apartado dedicado a los componentes negativos de la liquidación de 2004. Con el fin de verificar si realmente se trataba de un error, y antes de solicitar a la Hacienda Foral cualquier rectificación, le hemos sugerido que compruebe la existencia real del referido gasto deducible y que se haga con la correspondiente documentación acreditativa, ya que la necesitará para justificar cualquier solicitud de regularización.

⇒ *Indemnizaciones por jubilación voluntaria no exentas (825/2005)*

- Reclamación

Una ciudadana solicitó nuestra intervención con motivo de su disconformidad con el tratamiento fiscal que le había dado la Hacienda Foral de Bizkaia a la indemnización que había percibido tras optar por cesar en su trabajo activo en la enseñanza y pasar a la situación de jubilación voluntaria, ya que esa administración consideraba el referido abono como una renta plenamente sujeta al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

- Análisis

Si bien la reclamante no lo especificaba en su escrito, presumimos que su acceso a la jubilación voluntaria tras 41 años de servicio en la enseñanza tenía su origen en el artículo 65 del Decreto 228/2002, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario docente no universitario de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Este precepto contempla la posibilidad, en concurrencia con el cumplimiento de otros requisitos, de optar por la modalidad de jubilación voluntaria establecida en la Disposición Transitoria 9ª de la LOGSE.

Partiendo de este marco, estimamos que este caso no cumplía los requisitos exigidos por el artículo 9 de la Norma Foral 10/1998, reguladora del IRPF en el Territorio Histórico de Bizkaia, para considerar exenta la indemnización derivada de la jubilación de la interesada, en la medida en que, hasta la fecha, el Departamento de Educación de nuestra Comunidad Autónoma no ha elaborado un plan estratégico de recursos humanos para introducir elementos de nacionalización en la estructura de sus recursos humanos con la finalidad de adecuarlos a las necesidades objetivas de cobertura y atención a los servicios públicos que tiene encomendados.

- Resultado

Teniendo en cuenta la inexistencia en el ámbito de la enseñanza de un proyecto de racionalización de recursos humanos que nos hubiera permitido plantear a la Hacienda Foral la asimilación de este tipo de situaciones a la de los expedientes de regulación de empleo en los términos previstos en la normativa del IRPF, comunicamos a la interesada que no podíamos apreciar en este caso una vulneración del ordenamiento jurídico que justificara nuestra intervención ante la Administración Tributaria.

### C) Impuestos municipales. IBI

⇒ *El titular del inmueble en el Registro de la Propiedad es el sujeto pasivo del impuesto (700/2005)*

- Reclamación

Una vecina de Bilbao solicitó nuestra ayuda para poder probar de algún modo que ya no era la propietaria de un determinado inmueble y liberarse así del pago de las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles que le venía reclamando el ayuntamiento.

La interesada señalaba en su queja que hacia el año 1980 vendió, a través de una inmobiliaria, un piso situado en la calle (...), de Bilbao, aunque no disponía de contrato de compraventa ni de escritura notarial, ni de ningún otro dato que pueda acreditar la operación de venta. Por otro lado, la parte compradora no inscribió la citada transmisión en el Registro de la Propiedad, por lo que la finca continuó figurando a nombre de la vendedora.

Como consecuencia de las inundaciones de 1983, el edificio en el que se ubicaba la vivienda en cuestión fue derribado.

Los problemas derivados de la falta de inscripción registral se han manifestado en este caso en contra de la interesada a partir del año 2004, momento en el que el Ayuntamiento de Bilbao le ha girado el recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, correspondiente a su pretendida cuota de participación en el solar que ocupaba la vivienda.

- Análisis

El Ayuntamiento ha considerado a la interesada sujeto pasivo del impuesto por figurar como propietaria en el Registro de la Propiedad, lo cual no puede ser considerado por nuestra parte como indicio de irregularidad administrativa. Por contra, el hecho de

que la venta del inmueble, en la que la interesada se basa para negar su titularidad, no se inscribiera en el Registro de la Propiedad induce a considerar como hipótesis más probable que la citada transmisión se realizara exclusivamente en documento privado y, por tanto, sin efectos frente a terceros, siendo en ese caso de aplicación los artículos 1225 y siguientes del Código Civil, que regulan tanto el valor como los efectos de los documentos privados.

No obstante, para no prejuzgar la actuación de la Administración, y en un último intento de lograr que la carga fiscal derivada de la titularidad del referido inmueble se imputara a quien resultara ser legalmente su verdadero propietario, nos dirigimos a la Hacienda Foral de Bizkaia, dada su condición de Administración competente para liquidar el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales en las ventas de inmuebles en ese territorio histórico, y le solicitamos la revisión de sus bases de datos relativas a las transmisiones de inmuebles realizadas en torno al año 1980 con el nombre de la reclamante como vendedora. La Hacienda Foral no encontró nada al respecto.

- Resultado

Al no poder apreciar irregularidad administrativa por parte del Ayuntamiento de Bilbao ni de la Diputación Foral de Bizkaia, nos vimos obligados a dar por finalizada nuestra intervención, considerando que el objeto de esta queja tendría que calificarse como una cuestión entre particulares.

#### D) Precios públicos municipales

⇒ *La incidencia del ejercicio del derecho a la huelga en el cobro de los precios públicos municipales (986/2004)*

- Reclamación

La madre de un niño que asistía a las escuelas infantiles de Vitoria-Gasteiz sometió a la consideración del Ararteko la actuación que había seguido el ayuntamiento de esa localidad, ya que le había reclamado en su integridad el pago correspondiente al mes de junio de 2004 por el servicio de escuelas infantiles, cuando durante tres días esa entidad local no había podido prestar el servicio porque las trabajadoras de los centros habían ejercido su derecho de huelga.

- Análisis

Para poder cobrar a los ciudadanos y ciudadanas una cantidad por la prestación de un servicio, las entidades locales deben definir, con carácter previo, qué importe van a cobrar, cómo lo van a cobrar y cuándo lo van a reclamar. Esta delimitación del hecho imponible y de la deuda que se genera se realiza a través de Ordenanzas fiscales.

Concretamente, los precios públicos por prestación de los Servicios de asistencia, comedor y servicio de cunas de las escuelas infantiles municipales vigentes en el ejercicio 2004 venían regulados en el apartado 1 “Asistencia y estancia en escuelas infantiles y programas vacacionales” de la Ordenanza 8 que regulaba los precios públicos por prestación de servicios o la realización de actividades municipales.

Esta ordenanza distinguía en sus normas de aplicación el pago del primer mes del resto de las cuotas mensuales. En relación con estas últimas preveía que *“la cuota correspondiente a cualquier otro mes del curso, independientemente de la fecha de incorporación del niño a la Escuela Infantil y de la duración de su estancia en la misma, será la establecida con carácter general y sin prorrateo alguno”* (pfo. 4). No obstante y en relación con el servicio de comedor, la ordenanza sí contemplaba un uso ocasional, en su párrafo 9, el cual literalmente señalaba que: *“el precio del uso ocasional de los servicios de comedor, horario desde 7.30 y horario de tarde, será el correspondiente al prorrateo de la tarifa aplicable a su tramo de renta incrementada en un 10 %”*

En estas circunstancias, es decir, a la vista del carácter no prorrateable atribuido al precio público por estancia en las Escuelas Infantiles en su ordenanza reguladora, tuvimos que reconocer que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz había liquidado el mes de junio de 2004 de conformidad con lo establecido en su propia normativa.

No obstante, pusimos en evidencia ante esa entidad local que el mantenimiento en la ordenanza del precio público mensual por el servicio de asistencia a las Escuelas Infantiles con carácter de cuota no prorrateable, podía originar situaciones, visto el conflicto surgido, no aceptables desde un punto de vista de justicia material, y que, además, podrían dar lugar a un enriquecimiento injusto de esa entidad local, tan sólo con que a lo largo de un mes se prestase el servicio un único día, pues, en principio, con la literalidad de la norma se podría facturar la cuota del mes en su integridad.

Ante esta posibilidad, que en modo alguno considerábamos deseable, sugerimos que se incorporara algún tipo de prorrateo en la cuota mensual por asistencia a las Escuelas Infantiles.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos confirmó la interpretación del artículo de la Ordenanza, en el sentido de que habilitaba a esa entidad local a cobrar la cuota mensual aun cuando sólo se prestase el servicio un único día al mes. Sin embargo, rechazaba que, a pesar de que se pudiese producir ese supuesto de hecho, ello en modo alguno podía dar lugar a un enriquecimiento injusto de la entidad local, porque los costes del servicio que se trasladaban a los usuarios y usuarias eran insignificantes.

Al objeto de que pudiéramos verificar esa aseveración, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos facilitó el estudio de costes que incorporaba el expediente de la modificación de las Ordenanzas Fiscales para el ejercicio 2004. Dicho estudio estimaba unos costes del servicio por prestación del Servicio municipal de Escuelas Infantiles para ese año de 7.227.616,21 € y contemplaba una previsión de ingresos derivados de los precios públicos para el ejercicio de 788.000 €, de lo que resultaba un grado de cobertura del 10,90 % con cargo al usuario. Al mismo tiempo, en el estudio el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz reconocía que el Gobierno Vasco venía subvencionando las Escuelas Infantiles (Orden de 9 de noviembre de 2003 de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación), de manera que se encontraba previsto en el ejercicio 2004 que dicha subvención alcanzase la cifra de 2.550.000 €. En definitiva, el grado de cobertura de los costes vía usuarios y subvenciones directas alcanzaría ese año el 46,18 % del total. El resto era asumido en su integridad por el ayuntamiento.

#### • Resultado

Aun cuando era manifiesto que difícilmente se iba a llegar a producir un enriquecimiento injusto por parte del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con el porcentaje

de coste total del servicio que se repercutía sobre los usuarios y usuarias, desde un punto de vista de justicia material la queja había puesto de manifiesto una situación que no era deseable y que difícilmente iba a ser asumida por los sujetos pasivos del precio público. Por otra parte, el supuesto no se iba corregir si se mantenía el precio público por prestación del Servicio municipal de Escuelas Infantiles como una cuota mensual que no admitía ningún tipo de prorrateo. Por ello, desde la institución se sugirió que se introdujese en las futuras ordenanzas reguladoras del precio público por prestación del servicio de escuelas infantiles alguna corrección que permitiese incorporar, de modo excepcional, algún tipo de prorrateo en la cuota mensual. Esta sugerencia, hasta la fecha, no ha sido recogida en las ordenanzas del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

## E) Tasas municipales

⇒ *Tasa de basuras y local sin actividad (349/2005)*

### • Reclamación

Un vecino de Hondarribia cuestionó la legalidad de la actuación del ayuntamiento, que le exigía el pago de la tasa de basuras correspondiente a un local de su propiedad que se encuentra desocupado desde su construcción. Dado que la falta de uso del servicio que justifica el cobro de la tasa, el reclamante consideraba que no estaba obligado a su pago.

### • Análisis

De acuerdo con su Ordenanza reguladora, el hecho imponible de esta tasa lo constituye la prestación del servicio, de recepción obligatoria, de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos a todos los inmuebles, cualquiera que sea su estado, cualidades, uso o destino, siempre que se encuentren ubicados en su zona de cobertura y con independencia de que se depositan o no los residuos para su recogida.

El concepto de inmueble que emplea la ordenanza reguladora del servicio es el de una construcción destinada a servir de vivienda o a cualquier otro uso incluido el industrial, donde se realice o se pueda realizar alguna actividad susceptible de generar basura. Es la posibilidad de utilizar el servicio de recogida de basura lo que determina la realización del hecho imponible, independientemente de que, en la práctica, sea utilizado y en qué medida.

Por otra parte, la misma Ordenanza califica de obligados al pago de la tasa a los titulares de contratos de agua en todo caso y, además, a quienes soliciten o resulten beneficiados o afectados, real o potencialmente, por los servicios y actividades objeto de la ordenanza, con independencia de que dispongan o no de suministro de agua.

Las tarifas vigentes en este municipio distinguen hasta 27 epígrafes, en función del destino y de las dimensiones del inmueble, con sus respectivas cuotas. Así, el epígrafe número 15 contiene la siguiente descripción: *“Bajeras y otros inmuebles destinados a actividades comerciales, industriales o de servicios sin actividad ni uso, que no sean utilizados como almacén”*. Estimamos que la descripción transcrita respondía

exactamente a las características del inmueble del reclamante, y comprobamos, además, que la cuota asignada coincidía con la que se le reclamaba.

- Resultado

Trasladamos al interesado las previsiones legales existentes en torno a la cuestión que nos había planteado, poniendo de manifiesto con ello que no apreciábamos vulneración del ordenamiento jurídico vigente en la actuación del ayuntamiento.

## 7. INTERIOR

### 7.1. INTRODUCCIÓN

En el año 2005, la institución del Ararteko ha recibido 81 quejas en el área de Interior, lo que supone un 7,41 % del total de quejas presentadas en este periodo. Ello ha supuesto una disminución del 22,1 % en relación con las quejas registradas el año 2004 en este área. El desglose de las quejas, atendiendo a las administraciones públicas concernidas, ha sido el siguiente:

- Administración local .....	61
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	21
- Administración foral .....	1

Tomando en consideración las materias sobre las que han versado, la distribución ha sido:

- Tráfico .....	45
- Derechos y libertades .....	14
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	9
- Seguridad ciudadana .....	5
- Juegos y espectáculos.....	3
- Centros de detención .....	2
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	2
- Otros aspectos.....	1

Además, hemos tramitado de oficio 8 expedientes, referidos a las siguientes materias:

- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	4
- Centros de detención .....	2
- Derechos y libertades .....	1
- Tráfico .....	1

Como en periodos anteriores, las quejas que hemos recibido durante este año en materia de **tráfico** afectan fundamentalmente al régimen sancionador, y de una manera singular al procedimiento seguido para imponer las sanciones por infracciones a las normas que rigen en este ámbito. Dichas quejas se refieren, principalmente, a actuaciones del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, y de los Ayuntamientos de Barakaldo, Bilbao, Donostia-San Sebastián, Getxo, Sopelana, y Vitoria-Gasteiz.

Las cuestiones que se han sometido a nuestra consideración son también recurrentes. Así, el modo de practicar las notificaciones personales de los diversos trámites



procedimentales, la tramitación estandarizada de los procedimientos, y la ejecución de sanciones que no han adquirido firmeza, son temas que han vuelto a suscitarse este año.

Nuevamente, hemos podido constatar que el segundo intento de notificación personal no siempre se practica a una hora distinta del primero, como exige el artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que, cuando la segunda notificación realizada por correo resulta fallida, el expediente administrativo no suele acreditar que se haya dejado un aviso de este segundo intento en el buzón de la persona destinataria, en los términos que establece el artículo 42 del Reglamento de Prestación de los Servicios Postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre.

Ello nos obliga a reiterar, una vez más, el contenido de la recomendación de carácter general “Las notificaciones realizadas por correo en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: requisitos para entenderlas debidamente intentadas en los casos de ausencia”, que incluimos en el informe ordinario correspondiente al año 2002 (Cap. VI), y a reclamar una especial diligencia de todas las administraciones concernidas en el cumplimiento de las exigencias citadas.

Creemos pertinente insistir en que, de acuerdo con la doctrina legal que el Tribunal Supremo fijó en la sentencia de 28 de octubre de 2004 acerca del artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para que pueda entenderse que el segundo intento de notificación ha sido practicado a una hora distinta del primero es preciso que una y otra hora difieran entre sí un mínimo de sesenta minutos.

En este punto tenemos que mencionar la contradictoria respuesta que el Ayuntamiento de Bilbao ha dado a dos recomendaciones que le hemos dirigido este año, para que dejase sin efecto sendas sanciones que había impuesto sin observar esta garantía, en dos casos, sustancialmente iguales, en los que apreciamos que ese defecto era relevante y afectaba a la propia validez de las sanciones. En apenas tres meses, el concejal delegado del Área de Seguridad Ciudadana y Protección Civil ha pasado de atender la primera recomendación a no aceptar la segunda, sin aportarnos ninguna justificación de ese cambio de criterio sobrevenido, ni explicitar siquiera que se hubiera producido una modificación en la posición que mantenía inicialmente sobre la cuestión.

Por otro lado, habida cuenta de que la mayoría de las notificaciones que se realizan en este ámbito se encomiendan a Correos, y que, según comprobamos año tras año, las administraciones sancionadoras tienden a considerar en estos casos que no les atañe acreditar que se ha dejado en el buzón de la persona interesada el aviso del segundo intento fallido de notificación, en la errónea creencia de que corresponde al operador postal, tenemos que llamar particularmente la atención de esas administraciones para que incorporen al expediente administrativo tal acreditación, ya que sólo a ellas compete esa responsabilidad. En este sentido, sería, a nuestro juicio, deseable que arbitrasen fórmulas que les permitan recepcionar de una manera normalizada y automática el documento que justifica el cumplimiento de dicho requisito, como, según nos consta, sucede con la acreditación de los otros requisitos legalmente exigidos para poder entender que los intentos de notificación personal realizados por correo han sido correctamente efectuados.

Debemos instar, asimismo, a las administraciones que tramitan los procedimientos sancionadores en materia de tráfico a ser particularmente diligentes a la hora de

determinar en qué domicilio van a practicar las notificaciones, pues, al igual que en años anteriores, varias de las quejas que hemos recibido durante este periodo han sido debidas a que el domicilio tomado en consideración no era el que establece la normativa específica reguladora de estos procedimientos (art. 78.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), sino otro distinto, lo que motivaba que las personas reclamantes no hubieran tenido conocimiento de que se estaba siguiendo un procedimiento contra ellas, ni, en consecuencia, posibilidad de defenderse de la responsabilidad que se les imputaba.

Nos han presentado también este año algunas quejas debidas a que los procedimientos sancionadores se habían tramitado siguiendo modelos preestablecidos sin respetar las garantías materiales legalmente exigidas.

Así, hemos podido comprobar que la mera apelación a la presunción de veracidad, que reconoce la legislación de tráfico respecto de los hechos observados directamente por los agentes de la autoridad y consignados en las denuncias obligatorias que formulan (art. 76 del Real Decreto-Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), continúa siendo la respuesta que reciben, en muchas ocasiones, las alegaciones y pruebas que las personas imputadas presentan en el procedimiento para exculparse, incluso en supuestos en que unas y otras pretendían precisamente poner de manifiesto que los hechos no habían sido denunciados por ningún agente de la autoridad, sino por un particular, y que no podían, por tanto, beneficiarse de dicha presunción.

Hemos constatado, también, que en algunas ocasiones la misma presunción ha sido aplicada a las deducciones que los agentes denunciadores habían llevado a cabo a partir de los hechos que habían presenciado. No ignoramos el valor probatorio que tales inferencias pueden llegar a tener, pero tenemos que advertir que su virtualidad probatoria no dimana de dicha presunción –que, como decimos, sólo alcanza a los hechos percibidos directamente por los agentes– sino de la apreciación fundada que en cada caso se realice de ellas.

En este apartado tenemos que destacar, igualmente, las quejas que denotan una falta de valoración y pronunciamiento sobre pruebas de hechos negativos cuya acreditación no parecía presentar, a primera vista, una especial dificultad para la propia administración y sí para el presunto responsable. Venimos observando con cierta frecuencia este modo de proceder en supuestos de prohibiciones coyunturales de estacionamiento, motivadas por obras u otras circunstancias, en los que la persona denunciada niega que la señal prohibitiva estuviera ya colocada cuando estacionó su vehículo, y es la propia administración sancionadora la que puede acreditar fácilmente el dato, por ser quien puso la señal.

Esta institución estima positivo que las administraciones afectadas hayan sido receptivas a las consideraciones que les hemos formulado en una parte importante de las quejas en las que se han suscitado problemas asociados a la tramitación estandarizada de los procedimientos, y hayan dejado sin efecto las sanciones correspondientes como consecuencia de nuestra intervención. Pero, a nuestro modo de ver, los esfuerzos de las administraciones con competencia en esta materia tienen que ir especialmente dirigidos a evitar que el uso de modelos predeterminados en la tramitación de estos procedimientos pueda menoscabar las garantías y derechos de las personas interesadas, en línea con lo que señalábamos en la recomendación de carácter general “La tramitación conforme a modelos preestablecidos de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: algunos problemas

relacionados con el derecho de defensa”, que incluimos en el informe correspondiente al año 2003 (Cap. VI).

La importancia que, desde nuestro punto de vista, posee el tema nos ha llevado a resumir una de las quejas que hemos tramitado este año en la selección que figura a continuación (9/2005).

Persiste todavía en algunos ayuntamientos la práctica de ejecutar forzosamente las sanciones sin haber resuelto previamente, y de una manera expresa, los recursos administrativos interpuestos contra ellas, como exigen las prescripciones legales en la materia y la jurisprudencia que las ha estudiado.

Con ocasión del análisis de las quejas que hemos recibido durante este año, hemos podido comprobar que esta práctica permanece hondamente arraigada en el Ayuntamiento de Bilbao. Este Ayuntamiento no ha aceptado la recomendación que le formulamos en tal sentido el pasado año 2004 –y que reseñamos en el informe correspondiente, en la selección de quejas de este área (Cap. II)–, amparándose en argumentos que, a nuestro criterio, carecen de respaldo legal. A lo largo de este periodo, hemos tenido que reiterarle el contenido de dicha recomendación en relación con nuevas quejas que planteaban esta misma cuestión, pero no hemos logrado que modifique su proceder al respecto.

Como cuestión novedosa en este ámbito, hay que destacar algunas quejas sobre procedimientos sancionadores contra personas residentes en otros estados de la Unión Europea, que, al serles notificada en el acto una denuncia obligatoria, tuvieron que entregar al agente denunciante, en concepto de depósito, el importe de la multa que éste había fijado de manera provisional en la denuncia.

En estos casos, entendemos que los agentes tienen que explicar debidamente a las personas afectadas el carácter del pago e informarles acerca de que mediante la denuncia se inicia la tramitación de un procedimiento sancionador, en el que se dilucidará su responsabilidad y tendrán oportunidad de defender su posición. Es oportuno recordar también que la tramitación del procedimiento, y la notificación de los actos que lo integran, deviene ineludible, para que la defensa pueda materializarse y el órgano sancionador pronunciarse sobre los hechos denunciados, la responsabilidad de la persona imputada y la cuantía de la sanción que corresponda.

En cuanto a otros aspectos de esta misma materia de tráfico no vinculados con el régimen sancionador, la queja más relevante que hemos recibido en este periodo es la que nos ha presentado un vecino de Sopelana, expresándonos su disconformidad con algunos aspectos del régimen de estacionamiento limitado (OTA) implantado este año en el municipio. Hemos recogido los detalles de esta actuación en la selección de quejas que figura a continuación (820/2005).

Tenemos que hacer constar que, durante el presente año, hemos dado por finalizada nuestra intervención en relación con determinadas quejas que cuestionaban la negativa del Ayuntamiento de Bilbao a otorgar, y en ciertos casos renovar, la tarjeta de residente en zona OTA a quienes utilizan sus vehículos para desarrollar su actividad laboral o comparten este uso con el uso particular, sin haber logrado que el Ayuntamiento acepte nuestras consideraciones. La negativa se fundamentaba en la hoy derogada Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento de 31 de enero de 2002, que excluía de los beneficios de este régimen a las personas residentes titulares de vehículos destinados a un uso industrial [art. 12.2.e)]. A nuestro modo de ver, el Ayuntamiento no ha justificado debidamente esa restricción.

En el curso de la tramitación de estas quejas, reparamos en que la denegación de las tarjetas de residente a los reclamantes se había realizado de una manera verbal y sin reflejo documental alguno. Ello nos ha obligado a recordar al Ayuntamiento que toda actividad jurídica de la Administración debe producirse a través del correspondiente procedimiento [arts. 105.c) de la Constitución y 68 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre], y, como regla general, formalizarse por escrito (art. 55 de esta última Ley), y a instarle a adecuar su actuación en este ámbito a las previsiones normativas señaladas. En nuestra opinión, estas exigencias cobran singular importancia cuando se trata de actos que, como los que habían motivado las quejas, limitan derechos de la ciudadanía, pues el procedimiento, y la constancia documental de todas las actuaciones realizadas en su seno, garantizan no sólo el acierto y la legalidad de la decisión que se adopta, sino también el respeto a los derechos que ostentan las personas afectadas por dicha decisión, entre ellos, el derecho a conocer las concretas razones que la motivan y a oponerse a las mismas con conocimiento de causa.

Este año, el Ayuntamiento de Bilbao ha aprobado una nueva Ordenanza reguladora de la OTA (Ordenanza de 14 de junio de 2005). Aunque reconocemos el esfuerzo que el Consistorio ha realizado por sistematizar, simplificar y mejorar la regulación de este régimen, tenemos que lamentar que la nueva ordenación mantenga el mismo criterio que motivó nuestra intervención en los expedientes que acabamos de reseñar, que continúe exigiendo no tener pendiente de pago el Impuesto municipal de Vehículos de Tracción Mecánica ni sanciones municipales por infracciones a la normativa de tráfico para poder obtener la tarjeta de residente, y que mantenga una tarjeta específica, distinta a la regulada en el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, y el requisito de tener que conducir el vehículo, para que las personas con discapacidad puedan beneficiarse del régimen específico que establece para ellas. Puede encontrarse una información más pormenorizada sobre nuestra posición acerca de estas últimas cuestiones en el informe correspondiente al año 2004 (Cap. II, y Recomendaciones).

En cualquier caso, creemos obligado señalar que tan sólo una de las consultas que hemos recibido sobre la nueva Ordenanza ha llegado a materializarse en una queja, referida a la exigencia de haber abonado las sanciones pendientes.

Por otra parte, hemos seguido con interés el debate ciudadano suscitado en torno a la circulación de bicicletas por espacios urbanos, que, como hemos reseñado en informes anteriores, es un asunto que ha sido sometido en reiteradas ocasiones a nuestra consideración, debido, principalmente, a que diversas administraciones municipales estaban consintiendo el uso de aceras y zonas peatonales con este fin.

En nuestra opinión, es deseable la consecución de una mayor y mejor utilización de estos vehículos, pero estimamos que ese objetivo no puede ir en detrimento de la seguridad peatonal ni comportar una transgresión de las normas que regulan la materia. Desde esta perspectiva, abogamos por una actuación clara y decidida de las administraciones, especialmente de las municipales, en este ámbito.

El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, al que hemos formulado este año una recomendación sobre el particular, nos ha informado de su intención de tomar medidas en tal sentido, entre las que se encuentra el diseño de una campaña denominada “+bicicleta, +prudencia”, que juzgamos positiva, o un proyecto de reglamentación, cuya adecuación a la legalidad nos ha suscitado, sin embargo, algunas dudas.

También queremos hacernos eco en este informe de la presentación de algunas quejas que revelan la preocupación de la ciudadanía acerca de problemas de reciente aparición, y que, a nuestro modo de ver, van a despertar un creciente interés en el futuro. Así, el cobro de tasas de estacionamiento en vías públicas por periodos fijos y, en ocasiones, superiores al tiempo de uso efectivo, o la aplicación de las garantías de la normativa sobre protección de datos de carácter personal a las notificaciones edictales en boletines oficiales con presencia en internet, debido, principalmente, a los interrogantes que origina la permanencia indefinida de esos datos en la red.

En la selección de quejas que sigue a continuación, hemos considerado oportuno reseñar la que unos vecinos de Ibarra nos presentaron el año 2003, porque consideraban que el Ayuntamiento de esa localidad no garantizaba el régimen de peatonalidad que rige en la plaza de Idoiaga, ya que, pese al tiempo transcurrido desde que iniciamos la tramitación de la queja, nuestra intervención no ha logrado hasta el momento solucionar este problema (993/2003).

Tenemos que dejar constancia, asimismo, de la remisión al Defensor del Pueblo de diversas quejas que planteaban asuntos de su competencia. Entre ellas, podemos destacar las relativas a la denegación de un permiso de conducción, y las que trasladaban diversas cuestiones relacionadas con la tramitación en el ámbito estatal de los procedimientos sancionadores por infracciones a la normativa sectorial, como la insuficiencia de las pruebas de cargo o los defectos en el modo de practicar las notificaciones.

Debemos reseñar, igualmente, que hemos rechazado algunas de las quejas recibidas, debido, sobre todo, a no haber apreciado ninguna irregularidad en la actuación administrativa que las motivaba, pero también a que había transcurrido más de un año desde que dicha actuación se había producido, o a que no había finalizado aún el correspondiente procedimiento sancionador.

Finalmente, tenemos que referirnos a las dificultades que hemos encontrado para obtener la información necesaria para poder realizar un análisis mínimamente fundamentado de las cuestiones que han sido sometidas a nuestra consideración, lograr que la administración nos aporte una valoración de nuestras observaciones, o que nos remita su respuesta. Entendemos que estas actuaciones suponen un grave obstáculo al desempeño de las funciones que esta institución tiene legalmente atribuidas, y un notorio menoscabo de los derechos de la ciudadanía cuya defensa y protección nos concierne.

En este capítulo, hay que citar, en primer lugar, el caso de sendas quejas contra los Ayuntamientos de Bilbao y Donostia-San Sebastián, en las que, después de una petición y tres requerimientos, a la fecha de cierre del informe no disponíamos aún de dato alguno sobre el asunto planteado, o el de otra queja, de la primera de esas administraciones, en la que solicitamos una copia de los expedientes administrativos correspondientes a varios procedimientos sancionadores e información acerca de si se había contestado a un escrito de la persona interesada, y a la fecha citada no habíamos conseguido todavía que el Ayuntamiento nos remitiera la información completa, a pesar de los tres requerimientos que le habíamos enviado.

También estamos encontrando inconvenientes para que el Ayuntamiento de Erandio nos informe acerca de una cuestión tan sencilla como es si se cumplen en el municipio las exigencias que la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad (art. 7.2), y el Decreto 68/2000, de 11 de abril, que la desarrolla

parcialmente (art. 3.11 del Anexo II), establecieron en cuanto al número, medidas y ubicación de las plazas de aparcamiento reservadas a personas con discapacidad.

Nos interesamos por esa cuestión, y por la situación particular de una zona concreta, en la que, según nos indicaba el reclamante, no se garantizaban los mínimos legales, en el curso de la tramitación de una queja que nos presentó una persona con discapacidad, planteándonos diversos problemas relacionados, principalmente, con el uso indebido de dichas plazas en esa localidad, que ya han quedado solventados. Pedimos, asimismo, al Ayuntamiento que, en el caso de que no cumpliera las normas citadas, nos diera a conocer sus previsiones temporales al respecto.

El Ayuntamiento nos informó inicialmente que estaba elaborando un Plan de Movilidad Sostenible, que, según aseguraba, iba a remediar los problemas que refería el promotor de la queja. Con posterioridad, nos proporcionó diversas explicaciones sobre el Plan, que, en nuestra opinión, no aclaraban ninguna de las dos cuestiones concretas que le habíamos planteado, lo que nos obligó a solicitar otra vez su colaboración. En respuesta a esta solicitud, nos comunicó que las plazas existentes en la zona reseñada se adecuaban a las exigencias legales en cuanto a ubicación, pero no nos expresó si lo hacían también en lo concerniente a número y medidas. Nos indicó, además, que desconocía cual era la situación de los aparcamientos en gran parte del municipio, y que había contratado la realización de un estudio sobre el particular, que se encontraba en fase de elaboración. Tampoco en esta ocasión abordó la cuestión relativa al calendario que había establecido para conocer el grado de cumplimiento de dichas normas en el municipio, y cumplirlas, en su caso. A la fecha de cierre del informe, no habíamos logrado aún obtener dicha información, pese a haber transcurrido más de año y medio desde que la pedimos por primera vez.

Es oportuno mencionar, igualmente, un expediente de queja sobre una sanción impuesta por el Departamento de Interior del Gobierno Vasco, en el que, a la dificultad para que la persona interesada pudiera llegar a tener un cabal entendimiento de la tortuosa tramitación administrativa que se había seguido –debido a la confusión generada por múltiples deficiencias en la práctica de las notificaciones y a la ausencia de explicación sobre las actuaciones solapadas que se habían llevado a cabo–, hubo de añadirse la incompleta e inexacta información que tal administración nos proporcionó en respuesta a nuestra primera petición, así como la falta absoluta de valoración posterior de nuestros argumentos, y de explicación o fundamentación acerca de las circunstancias de la actuación administrativa y de las razones que la habían motivado.

En ocasiones, esa falta de interés de la administración se ha manifestado en relación con las conclusiones a que nos ha llevado el estudio de las quejas. Es el caso de dos recomendaciones que hemos dirigido también al Departamento de Interior, expresando una posición que en supuestos semejantes había sido compartida por sus responsables, respecto de las que hemos tenido que esperar más de seis meses, y realizar numerosas gestiones, para conocer que habían sido aceptadas.

Por último, en dos quejas sobre procedimientos sancionadores tramitados por el mismo Departamento, hemos constatado que la revocación de la sanción que, según las explicaciones oficiales, se había acordado a raíz de nuestra intervención, y el reintegro a la persona reclamante de la cantidad que había abonado para hacer efectiva la sanción, consecuente a la revocación, no se habían llegado a realizar, lo que nos hace pensar en la posibilidad de que exista algún tipo de deficiencia en el diseño o ejecución de los

procedimientos establecidos al efecto. Así, en una de las quejas, el Departamento de Interior nos informó que el procedimiento sancionador que la había originado había sido sobreseído, y que había iniciado los trámites para la devolución del importe que el reclamante había abonado para ejecutar la sanción. Sin embargo, casi un año y medio después de recibir esta información, supimos que ese Departamento no había realizado ninguna actuación al respecto, lo que justificó atribuyendo al propio interesado la responsabilidad en el asunto, debido a que no le había facilitado unos datos bancarios, que, según conocimos, no le había pedido. En el otro caso, la revocación de la sanción se acordó siete meses más tarde de que nos fuera comunicado que se había adoptado esta decisión, y tras interesarnos expresamente por la cuestión.

\* \* \*

Por lo que se refiere a otros ámbitos del área de Interior, las quejas que hemos recibido durante este año conciernen, principalmente, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, y a los Ayuntamientos de Arrasate, Bilbao, Donostia-San Sebastián, Irun, Portugalete y Vitoria-Gasteiz.

En este bloque tenemos que comenzar destacando las quejas que denuncian un trato policial indebido o un uso desproporcionado de la fuerza en actuaciones desarrolladas por los agentes fuera de las dependencias policiales. Consideramos oportuno señalar que la mayor parte de las quejas que hemos recibido por este motivo afectan a dos colectivos especialmente vulnerables, como son las personas de origen extranjero y las menores, lo que, a juicio de esta institución, constituye un dato preocupante.

En cuanto al primero de estos colectivos, es de reseñar la queja que nos ha presentado una persona que aseguraba haber presenciado de madrugada en la vía pública cómo un agente de la Ertzaintza propinaba una brutal patada a un joven magrebí que estaba tendido en el suelo y esposado, y cómo varios agentes del mismo cuerpo policial habían trasladado a continuación al joven, y a otro de similares características físicas, hasta una calle cercana, donde, después de tirarlos al suelo, les habían propinado diversos golpes y patadas. El Departamento de Interior nos informó que los agentes habían detenido a los jóvenes por la comisión de un presunto delito, y que la investigación interna que había desarrollado para aclarar los hechos no había podido acreditarlos por falta de pruebas. No obstante, hemos vuelto a dirigirnos a dicho Departamento para que nos indique si la fuerza que, según las explicaciones oficiales, utilizó uno de los agentes concernidos por la queja se encuentra documentada, como entendemos debería haberse hecho, siguiendo al efecto las pautas que expresamos en el informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco” (informe ordinario correspondiente al año 1998), y que hemos resumido en uno de los expedientes que incorporamos a la selección de quejas que incluimos a continuación (1010/2004), en el que comprobamos que la fuerza empleada por los agentes en el curso de una identificación no había quedado registrada.

Otra de las quejas relevantes por actuaciones policiales con personas inmigrantes en este periodo es la de una persona que, al parecer, carece de vivienda, y se ve obligada a pernoctar bajo el puente de Rekalde, en Bilbao. El reclamante nos relataba que varios agentes de la Ertzaintza habían acudido a ese lugar, cuando él y otras tres personas más de origen extranjero, que también pernoctan allí, se encontraban durmiendo, y que

habían registrado las pertenencias de todos ellos, sacado de sus bolsos dos teléfonos móviles y una pequeña cantidad de dinero, y tirado los bolsos detrás de un muro, una vez finalizado el registro. Nos indicaba, además, que cuando lograron recuperar sus pertenencias, habían comprobado que faltaba uno de los teléfonos y el dinero, y que habían ido a denunciar este hecho a la comisaría de la Ertzaintza más cercana, donde, según aseguraba, el agente que les había atendido no sólo se había negado a recoger la denuncia sino que había proferido contra ellos diversos insultos xenófobos y amenazas, y les había golpeado con la porra, para que se marchasen. También nos expresaba que, después de volver de la comisaría, los mismos agentes que realizaron el registro inicial se habían presentado nuevamente debajo del puente, en una actuación que, a juicio del promotor de la queja, carecía de justificación y sólo pretendía molestarles. Hemos tenido que solicitar nuevamente la colaboración del Departamento de Interior, ya que la información que nos facilitó inicialmente en respuesta a la primera petición que le dirigimos para que investigase la queja, y nos diera cuenta de las indagaciones que había desarrollado con tal fin y de las conclusiones obtenidas en la investigación, se limitaba a trasladarnos una versión radicalmente distinta de los hechos denunciados por el reclamante, que no abordaba algunas de las cuestiones que éste planteaba, ni expresaba cuáles eran los presupuestos fácticos que había tomado en consideración para llegar a la conclusión de que los hechos habían sucedido en la forma que nos relataba.

También se ha dirigido a la institución este año una persona extranjera que, según nos refería, estaba siendo sometida a acoso y persecución por parte de la Ertzaintza, debido a su negativa a declararse culpable de un robo. Hemos solicitado información complementaria al Departamento de Interior, al entender que la que nos proporcionó inicialmente no abordaba todas las cuestiones que la queja suscitaba.

Hemos recibido otra queja, denunciando el uso de la fuerza por parte de la Policía Local de Bilbao en la detención de una persona inmigrante. A la fecha de cierre del informe el Ayuntamiento de Bilbao estaba aún en plazo para remitirnos la información que le solicitamos sobre el particular.

Tenemos que mencionar, asimismo, la queja que a finales del año 2004 nos presentó una persona extranjera, debido al trato, a su juicio xenófobo, que le había dispensado la Policía Local de Portugalete. Hemos resumido esta queja en la selección que figura a continuación (1494/2004).

En lo que concierne a las quejas por trato policial indebido a menores, tenemos que citar, en primer lugar, la que nos ha formulado un padre, denunciando que varios agentes de la Ertzaintza habían identificado en un lugar público a su hijo y a un amigo, les habían instado repetidamente a que reconocieran su participación en el robo de diverso material que, al parecer, se había cometido en unas obras, y habían llegado incluso a utilizar la fuerza para que se confesaran autores del delito. También denunciaba que los agentes habían retenido a los dos amigos durante más de una hora, y los habían conducido hasta el lugar del robo, con la intención, al parecer, de que los reconociera la persona que había dado aviso del mismo, y a la que, según la queja, los jóvenes no habían podido ver. Reprochaba, asimismo, a los agentes que no hubieran informado a los progenitores de los menores de la situación en la que éstos se encontraban hasta finalizar esa actuación, y de que hubieran hecho caso omiso de las sugerencias de los jóvenes para que se pusieran en contacto con sus familias, con el fin de contrastar la información que les estaban dando, y que, en apariencia,



les exculpaba. Finalmente, se quejaba de que el responsable de la comisaría de la Ertzaintza a la que había acudido al día siguiente, junto con su esposa, para quejarse de la actuación policial, les hubiera expresado que tal actuación había sido correcta, y de que no les hubiera permitido acceder al contenido del atestado policial para poder comprobar que la hora en la que los agentes habían solicitado la identificación de los jóvenes era la real y no otra posterior, como temían que hubiera sucedido, atendiendo a la información que habían recabado de otros estamentos oficiales. A la fecha de cierre del informe, el Departamento de Interior del Gobierno Vasco no había dado aún respuesta a la petición de colaboración que le dirigimos para que investigase los hechos, y nos informase de las actuaciones que había desarrollado al respecto, así como de las conclusiones alcanzadas en la investigación.

Hay que mencionar, igualmente, la queja que nos ha presentado el padre de otro menor, denunciando el trato que dos agentes de la Policía Local de Irun dieron a su hijo a raíz de un incidente de tráfico en el que se había visto implicado cuando conducía un ciclomotor, que terminó con la detención del joven y su traslado a comisaría en un vehículo con distintivos policiales. El reclamante denunciaba también el hecho de que durante las más de dos horas que, al parecer, había durado la detención del joven, ninguno de sus progenitores hubiera tenido noticia de su paradero. Según la queja, en el curso del incidente, los agentes habían golpeado al joven, le habían esposado, y le habían mantenido tendido en el suelo -mojado a causa de la persistente lluvia que estaba cayendo- con la mitad inferior del cuerpo en la acera y la superior en la calzada, exponiéndole al riesgo de ser atropellado por alguno de los numerosos coches que circulaban por el lugar, se habían burlado de él, y todo ello, conforme nos aseguraba, a la vista de los cientos de personas que se dirigían a un partido de fútbol que iba a celebrarse en las inmediaciones. De acuerdo con la versión que la queja nos trasladaba, los agentes se habían negado a proporcionar al menor la información que insistentemente les pidió acerca de lo que estaba pasando y del lugar al que le llevaban. El interesado nos relataba que cuando se reunió con su hijo en las dependencias policiales le encontró en un estado deplorable, con el pantalón destrozado, las muñecas desolladas, y marcas de las esposas, lo que, según nos indicaba, podía acreditar mediante una fotografía y un parte de lesiones de Osakidetza. Reconocía que el joven podía haber cometido una infracción administrativa prevista en la legislación de tráfico, pero estimaba que la respuesta policial había sido desmedida, como lo demostraba el hecho de que hubiera causado un mal notablemente superior al que había pretendido evitar. A su juicio, dicha respuesta revelaba que los agentes no habían sabido controlar la situación, y que su actuación había inobservado por completo las garantías que establecen las normas que rigen las actuaciones policiales con personas menores.

El padre del menor se quejaba, asimismo, de que ni los agentes que habían intervenido en los hechos ni el responsable de la comisaría hubieran querido proporcionarle ninguna explicación sobre el asunto en las repetidas ocasiones que había acudido a las dependencias policiales para tratar de aclarar lo sucedido, y de que, según había podido saber, uno de los agentes hubiera denunciado al joven, lo que atribuía, más que a la propia actitud de su hijo, a un intento posterior del agente de defenderse ofensivamente de su indebida actuación al percatarse de que el joven era menor.

A la fecha de cierre del informe, no habíamos recibido ninguna respuesta a la solicitud de colaboración que dirigimos al Ayuntamiento de Irun para que investigase

los hechos, y nos diera cuenta de las actuaciones llevadas a cabo con esta finalidad, así como del resultado de la investigación.

Dos alumnos de un centro docente de Vitoria-Gasteiz han acudido a la institución este año para quejarse del trato que un agente de la Policía Local les había dado –a su juicio, abusivo y desproporcionado– a raíz de una actuación que culminó con la detención de uno de ellos por resistencia, desobediencia grave e insultos al agente, y su traslado a las dependencias policiales, y que se inició, al parecer, debido a que, de camino al centro docente, este joven había intentado cruzar una calle sin respetar un paso de peatones. En respuesta a la petición que le hicimos para que investigase los hechos, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos indicó que condicionaba su actuación al resultado de las diligencias penales derivadas del atestado policial instruido contra uno de los jóvenes por el ilícito señalado. Ello nos obligo a reiterarle la posición que mantenemos sobre la cuestión en la recomendación de carácter general titulada “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” (Cap. VI del informe ordinario al Parlamento Vasco correspondiente al año 2003), entendiendo que la existencia de diligencias penales sobre los hechos que motivan una eventual queja no es obstáculo para que los mismos se investiguen ni para que se realice un examen de la actuación policial denunciada desde el punto de vista disciplinario y de su adecuación a las pautas de comportamiento a las que debe someterse. Además, atendiendo a los datos de que disponíamos, no apreciamos una plena coincidencia entre los hechos sometidos al conocimiento de la jurisdicción penal y los que habían motivado la queja, ya que, según parecía, lo que allí se iba a juzgar era el comportamiento de uno de los reclamantes en lo concerniente a la acusación del agente, y no el trato indebido que los jóvenes decían haber recibido de éste, que era la cuestión que las quejas planteaban. Por tal motivo, solicitamos nuevamente la colaboración del Ayuntamiento para que investigase los hechos denunciados y nos informase al respecto. Pese a haber requerido hasta cuatro veces más –tres de manera formal y otra en el curso de la visita que realizamos a las dependencias de la Policía Local en el marco del seguimiento del informe sobre la situación de los calabozos y depósitos municipales de detenidos–, a la fecha de cierre del informe no habíamos logrado aún disponer de esa nueva información.

Nos preocupa que la formulación de una denuncia por desobediencia o resistencia a los agentes de la autoridad pueda obedecer a que éstos se percaten de que su intervención va a ser, a su vez, objeto de queja o denuncia por parte de la persona implicada en la actuación policial de que se trate, o a que dicha persona cuestione o critique la acción de los agentes. Este asunto, sobre el que hemos alertado en otras ocasiones, y que, a nuestro modo de ver, subyace en las dos quejas anteriores, se ha planteado, asimismo, en una queja contra la Ertzaintza que hemos recibido este año, en la que los agentes denunciaron por tal motivo a la persona reclamante –que resultó absuelta–, en su opinión, por el solo hecho de haber solicitado explicaciones al agente denunciante sobre el fundamento de una actuación de tráfico. También se ha suscitado en la queja contra la Policía Local de Portugalete que hemos reseñado a continuación (1494/2004).

Subyace en aquellas dos quejas otra cuestión sobre la que esta institución viene llamando la atención permanentemente, como es la detención por conductas que, a primera vista, podrían carecer de la relevancia penal necesaria para justificar una detención.

Ello nos lleva a insistir en la necesidad de reforzar los mecanismos preventivos de tales actuaciones que señalamos en la recomendación específica 8º e) del informe “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco” (Cap. I del informe ordinario correspondiente al año 1998).

Este año ha sido sometida a nuestra consideración la actuación de la Policía Local de Arrasate en un incidente de tráfico en el que se había visto implicada la persona reclamante. Nos dirigimos al Ayuntamiento de esa localidad para que investigase si el trato que los agentes habían dado al promotor de la queja era correcto, siguiendo al efecto las pautas que señalamos en la recomendación de carácter general que anteriormente hemos reseñado, y nos informase sobre el particular. De las explicaciones que el Ayuntamiento nos facilitó, dedujimos que la investigación que había desarrollado no se había acomodado a la recomendación citada, ya que, según entendíamos, se había limitado a recabar la versión de los propios agentes concernidos por el asunto, sustancialmente distinta a la que el reclamante nos había proporcionado, y a concluir, con fundamento exclusivo en esta versión, y sin realizar la más mínima valoración de las cuestiones que la queja planteaba, que la actuación policial había sido correcta. Por tal motivo, tuvimos que reiterar al Ayuntamiento el contenido de dicha recomendación, para que se adecuase a ella, insistiéndole en que una investigación circunscrita a obtener la versión de los agentes afectados resulta insuficiente para poder concluir la regularidad de su actuación, y en que la circunstancia de que esa versión difiera de la que ofrece quien promueve la queja no puede justificar, sin más, que no se realicen otras indagaciones dirigidas a aclarar los hechos que la han motivado. A la fecha de cierre del informe no habíamos recibido aún la nueva información municipal.

Constatamos año tras año que la actividad que los responsables policiales realizan cuando tienen noticia de una actuación indebida de algún agente se ciñe, muy frecuentemente, a recabar la versión de los agentes implicados, a darla por buena, y a concluir que procedieron correctamente, sin más justificación que el relato sobre los hechos denunciados que ofrecen los propios agentes afectados, y sin realizar ninguna valoración de las cuestiones que plantea quien se queja de la actuación policial.

Esta indeseada práctica la hemos observado también con ocasión de las dos quejas que hemos recibido estos últimos años sobre la actuación de la Policía Local de Portugalete, de cuyos detalles hemos dado cuenta en la selección que figura seguidamente (1494/2004). Y se ha puesto de relieve, igualmente, en otra queja que nos presentaron en 2004 dos vecinas del barrio de San Francisco de Bilbao con relación a dos actuaciones de la Ertzaintza en la zona, que mencionamos en el informe de ese año, en la que la investigación oficial –circunscrita a localizar los atestados correspondientes a los dos incidentes- no ha conseguido disipar las dudas que suscitaron en esta institución las declaraciones de las reclamantes sobre la corrección de dichas actuaciones.

Por tal motivo, tenemos que instar nuevamente a los responsables policiales a que cumplan la recomendación de carácter general antes mencionada, y sugerirles la conveniencia de establecer protocolos de actuación claros y precisos en la materia, con el fin de que estos instrumentos sirvan para corregir el modo de proceder señalado.

Como se desprende de cuanto ha quedado expuesto, la mayoría de las quejas que hemos recibido este año por actuaciones policiales abusivas se refieren a intervenciones desarrolladas fuera de las dependencias policiales, sobre las que hay, en principio, muy

pocas fuentes de información, lo que hace que sean especialmente necesarios en este ámbito mecanismos de control del tipo de los que proponíamos en aquel texto.

En el año 2005 hemos recibido una nueva queja relacionada con la cancelación de datos personales en el ámbito policial, referida esta vez al Ayuntamiento de Portugalete. El reclamante nos planteaba que no había obtenido ninguna respuesta a una solicitud de cancelación que había presentado en las dependencias municipales hacía casi un año. El Ayuntamiento nos informó que la solicitud había quedado en suspenso hasta que la Corporación estableciera un protocolo de actuación en la materia, por lo que tuvimos que recordarle que, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (art. 16), debía haber contestado al reclamante en el plazo de diez días, y que el cumplimiento de esta obligación legal no podía quedar condicionado a la eventual articulación de un protocolo, indicándole que tenía que hacerlo sin dilación. Después de tener que dirigirle hasta tres requerimientos más para que contestase a esta segunda petición de colaboración, el Ayuntamiento nos comunicó, finalmente, que había resuelto la solicitud del reclamante, accediendo a cancelar los datos a los que se refería, y que había ejecutado también el acuerdo de cancelación. Según la documentación que nos proporcionó, la respuesta municipal se había producido cuando había transcurrido ya más de un año y medio desde que el promotor de la queja presentó su solicitud.

Durante este año hemos tenido que dar por agotadas todas nuestras posibilidades de intervención en una queja cuya tramitación iniciamos en el año 2003, referida, igualmente, a esta misma materia, con relación a datos personales de un menor recabados por la Ertzaintza, sin haber logrado que el Departamento de Interior aceptara nuestra posición. Hemos resumido esta queja, que concierne específicamente a los álbumes fotográficos de dicho cuerpo policial, en la reseña que sigue a esta introducción (1186/2003).

Merece una especial atención la queja que nos ha presentado en este periodo un joven, expresándonos su temor a que las actuaciones que agentes de la Ertzaintza realizaron, tras detener el vehículo que conducía para denunciarle por una infracción a la normativa de tráfico, hubieran estado encaminadas a obtener muestras biológicas que permitieran determinar, y almacenar, su perfil de ADN.

El promotor de la queja fundamentaba su sospecha en que, al conocer sus datos personales, los agentes habían registrado su automóvil y recogido un botellín de agua de su interior, que no habían querido devolverle en un primer momento. También le habían sometido a una prueba de alcoholemia –que había arrojado un resultado negativo–, para cuya realización habían tenido que avisar al equipo correspondiente que no se encontraba en el lugar, y le habían obligado a entregarles las boquillas desechables del alcoholímetro que habían utilizado en la prueba, aun cuando les había mostrado explícita e insistentemente su deseo de conservarlas.

Las explicaciones que el Departamento de Interior nos ofreció, en respuesta a la primera petición de colaboración que le dirigimos, no aportaban los elementos de juicio que precisábamos para poder valorar la cuestión reseñada, ya que se limitaban a darnos cuenta de la versión que el interesado había ofrecido sobre el particular en el procedimiento interno de investigación de la queja, a indicarnos que no iban a valorar tal aspecto, y a recordarnos que la obtención de pruebas de ADN está sometida al correspondiente control judicial.

Mostramos nuestra insatisfacción al Departamento citado por esta respuesta, pues lo que el reclamante suscitaba era precisamente que los agentes pudieron no haber respetado el sistema de garantías que rige en este ámbito, aportando los indicios en que se fundaba, que le habíamos trasladado -y que, según supimos, el reclamante había expuesto, más tarde, en la investigación desarrollada internamente para aclarar los hechos-, ninguno de los cuales había merecido la más mínima valoración en el informe oficial.

Debido a ello, tuvimos que solicitarle nuevamente que nos proporcionase información precisa acerca de todas las cuestiones que la queja planteaba, y que nos indicase si los agentes habían registrado el vehículo del interesado, recogido el botellín de agua de su interior, y obligado a aquél a entregarles las boquillas desechables que había utilizado en la prueba de alcoholemia. Le pedimos, asimismo, que, en el caso de que los agentes hubieran actuado en la forma señalada por el promotor de la queja, nos diera a conocer por qué lo habían hecho, si habían comunicado el registro del vehículo y las demás incidencias al Centro de Mando y Control, y si habían dejado constancia documental de estas actuaciones y de su motivación. Y le demandamos información acerca del protocolo de actuación que siguen los agentes de la Ertzaintza en cuanto a la recuperación de las boquillas desechables que utilizan en las pruebas de alcoholemia.

Por otro lado, el Departamento de Interior justificaba la realización al reclamante de la prueba de alcoholemia señalando que obedecía a que había cometido una infracción a la legislación de tráfico, y que esta legislación –en concreto, la letra c) del artículo 21 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre– obligaba a someterse a estas pruebas a quienes hubieran sido denunciados por infringir sus normas. No pudimos compartir esa valoración, ya que el precepto citado no obliga a los agentes de la autoridad encargados de vigilar el tráfico a realizar la prueba de alcoholemia siempre que denuncien una infracción de tráfico, sino que les otorga una facultad potestativa al respecto. De hecho, según nuestra información, los agentes no realizan automáticamente la prueba de alcoholemia en todos los casos en los que formalizan una denuncia obligatoria por infracción a las normas de tráfico. Los propios agentes concernidos por la queja formaban parte, según la información oficial, de un dispositivo de control de cumplimiento de tales normas que no incluía un equipo para realizar esas pruebas. Desde este entendimiento de la cuestión, pedimos al Departamento citado que nos informase sobre cuál es el protocolo de actuación que siguen los agentes de la Ertzaintza en esta materia, y las razones por las que en este caso se realizó la prueba al interesado. A la fecha de cierre del informe no disponíamos aún de dicha información.

Hemos recibido este año dos quejas que han puesto de relieve ciertas disfunciones en la coordinación de la Ertzaintza y la Policía Local de Bilbao, por un lado, y del Centro de Coordinación de Emergencias SOS-Deiak, la Policía Local de Vitoria-Gasteiz y la Ertzaintza, por otro. Hemos resumido ambas quejas en la selección que se incluye a continuación (489/2005 y 530/2005, respectivamente).

También tenemos que reseñar otra queja que suscita diversas cuestiones relacionadas con el contenido de la citación que la Policía Local de Donostia-San Sebastián entregó al reclamante para comparecer como imputado en un juicio rápido, a raíz de que agentes de ese cuerpo le denunciasen por la comisión de un presunto delito de atentado contra ellos. Lo que el promotor de la queja planteaba principalmente era que la citación no determinara los hechos que se le imputaban, ni le informara acerca

de que podía acudir al acto del juicio acompañado de testigos o llevar cualquier otro medio de prueba, lo que, a su juicio, le restaba garantías. A la fecha de cierre del informe no habíamos recibido aún la información que solicitamos al Ayuntamiento de esa localidad al respecto.

Nos han presentado también algunas quejas que denuncian una cierta inhibición de las policías locales de Bilbao y Donostia-San Sebastián ante las molestias derivadas del denominado “botellón”. Aunque en dos de estos casos los responsables de ambas policías nos indicaron que la problemática que nos trasladaban las quejas había encontrado ya solución, los vecinos nos expresaron que las molestias persistían, por lo que tuvimos que dirigirnos nuevamente a los dos Ayuntamientos, que a la fecha de cierre del informe no nos habían facilitado todavía la nueva información que les pedimos. En las otras quejas, estamos a la espera de recibir la información que solicitamos al Ayuntamiento de Bilbao.

El decomiso cautelar de mercancías objeto de venta ambulante, acordado por agentes policiales sin respetar las garantías legalmente exigidas, ha vuelto a plantearse este año con relación a una intervención de la Policía Local de Donostia-San Sebastián.

La queja la promovió una persona, que solicitó nuestra intervención para que dicho cuerpo policial le devolviera las prendas artesanales, que ella misma había elaborado, y que, según nos relataba, le habían decomisado cautelarmente dos agentes cuando se encontraba realizando venta ambulante en la vía pública. Con arreglo a lo que nos expresaba, los dos días siguientes a practicarse el decomiso, había presentado sendos escritos en el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián instando la devolución de los objetos, pero ninguna de las dos solicitudes había recibido respuesta, ni se le habían devuelto tampoco los artículos decomisados. Tras analizar la copia del Acta de intervención que la persona reclamante nos proporcionó y la información del Ayuntamiento al respecto, estimamos que los agentes habían acordado el decomiso basándose exclusivamente en que la venta se estaba llevando a cabo sin la preceptiva autorización, y que, debido a ello, la intervención policial no se había adecuado a la recomendación de carácter general “Actuación policial en relación con la venta ambulante sin licencia” (Cap. VI del informe correspondiente al año 1998). Como pusimos de manifiesto en la recomendación de carácter general citada, y expresamos al mismo Ayuntamiento en una recomendación que reseñamos en el informe correspondiente al año 2003 en la selección de quejas del área de Interior (490/2003), una actuación así resulta, a nuestro entender, contraria a las previsiones de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, que no permite acordar el decomiso de las mercancías por el sólo hecho de que su venta se realice sin la autorización necesaria.

Con ocasión del examen de esta queja del año 2003, comprobamos, además, que la Ordenanza Municipal de Donostia-San Sebastián que regulaba a la sazón la materia era anterior a la Ley mencionada y contenía previsiones que se oponían a esta norma, lo que, en nuestra opinión, podía estar en el origen de la inobservancia por parte de los agentes de la Policía Local del régimen jurídico previsto en la Ley. Esta constatación nos llevó a iniciar ese año una actuación de oficio, para que el Ayuntamiento adecuase la Ordenanza. Pese a que el Ayuntamiento nos indicó que en el año 2004 iba a iniciar el procedimiento para la elaboración de una nueva disposición, que resolvería los problemas señalados, del seguimiento que hemos realizado durante estos años deducimos que el procedimiento no ha concluido aún. Por tal motivo, al recibir una nueva queja que

reproduce la misma problemática ya suscitada en otras anteriores, hemos considerado pertinente dirigirnos otra vez a esa administración municipal para que nos informe sobre el estado de tramitación de la normativa proyectada, cuya aprobación, a juicio de esta institución, urge, para evitar que los agentes puedan seguir aplicando las previsiones de la Ordenanza sin tener en cuenta que algunas de ellas se encuentran afectadas por las determinaciones en contrario de dicha Ley.

Al analizar una de las quejas que hemos resumido en la selección que figura a continuación (1494/2005), pudimos apreciar que una actuación policial similar a la que acabamos de describir, y también contraria a la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, había sido llevada a cabo por la Policía Local de Portugalete. En este caso llegamos, igualmente, a la conclusión de que los agentes habían acordado el decomiso de la mercancía por el sólo hecho de que quien la estaba vendiendo carecía de la autorización para hacerlo.

Ello nos obliga a seguir insistiendo en la necesidad de que los agentes cumplan las previsiones legales, y ajusten su actuación en este ámbito al contenido de la recomendación de carácter general señalada.

Al igual que el pasado año, y además de la que hemos mencionado con anterioridad, durante 2005 hemos recibido otra queja porque la Ertzaintza no había querido recoger una denuncia de una persona que había sido víctima de un delito, en esta ocasión de una estafa realizada a través de internet. Aun cuando la investigación que el Departamento de Interior del Gobierno Vasco realizó para aclarar los hechos no pudo acreditarlos por falta de pruebas, ya que todos los agentes potencialmente concernidos por la queja aseguraban no haberse negado a recoger ninguna denuncia, estimamos que, para prevenir actuaciones como la que el reclamante nos relataba, y evitar que las víctimas de un supuesto delito puedan llegar a percibir que se encuentran en una situación de desprotección, como había sucedido en el caso de la queja, el Departamento citado debía recordar a los agentes de la Ertzaintza, muy particularmente a los afectados por la queja, las obligaciones que pesan sobre dicho cuerpo policial en lo relativo a la recepción de denuncias sobre presuntos hechos delictivos, a la investigación de tales hechos, y a la comunicación de los mismos a la autoridad judicial (arts. 269, 282 y 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Asimismo, se ha sometido a nuestra consideración la idoneidad de las medidas que el Ayuntamiento de Irun estableció para garantizar la seguridad de las personas y del tráfico vial con ocasión de las descargas simuladas de artillería realizadas el día 29 de junio en esa localidad, dentro de los actos de celebración del Alarde de San Marcial. Hemos tenido que solicitar información complementaria al Ayuntamiento, ya que, a nuestro parecer, la que nos proporcionó en un comienzo no respondía de manera adecuada a las cuestiones que le planteamos para poder pronunciarnos fundadamente sobre la cuestión que la queja suscitaba.

Esta institución conoció a finales de este año que en diferentes lugares públicos de Langraitz-Nanclares de la Oca se estaba exhibiendo una hoja escrita en la que se detallaban un número importante de actuaciones que, al parecer, había realizado la Ertzaintza en el centro de menores Zabaltzen, de Vitoria-Gasteiz, durante los años 2004 y 2005, oponiéndose al establecimiento de un nuevo centro en la localidad. La hoja contenía una relación pormenorizada de dichas intervenciones, y datos tales como el número de la actuación policial, la fecha, y el motivo de la misma. Incorporaba, además, un texto

manuscrito que decía: *“Estas son algunas de las actuaciones de la Ertzaintza en el Centro de Menores que se nos quiere imponer en el pueblo sin que nuestro alcalde ‘de momento’ quiera rechazar la licencia de apertura de actividad. ¿Por qué? Si todos estamos en contra. Por supuesto hay más actuaciones, son casi a diario y faltarían las de la Policía Municipal”*.

Ante la gravedad de estos hechos, y entendiendo que una información tan precisa podía provenir de la propia Ertzaintza o de otras instancias del Departamento de Interior del Gobierno Vasco con acceso a esos datos, nos dirigimos a dicho Departamento para que iniciase un procedimiento interno de investigación, con el fin de poder aclarar convenientemente si la información procedía de su ámbito, y dilucidar, en su caso, las correspondientes responsabilidades.

El Departamento de Interior nos comunicó que había proporcionado la información que figuraba en la hoja reseñada al Alcalde de Langraitz-Nanclares, respondiendo a una solicitud que éste le había formulado en tal sentido. Nos remitió, asimismo, una copia de la comunicación que había remitido al Ayuntamiento. El contraste entre este documento y la hoja exhibida nos permitió comprobar que la hoja era una copia literal de parte de aquel escrito.

A la vista de ello, nos dirigimos al Ayuntamiento de Langraitz-Nanclares de la Oca, para que realizase también una investigación interna con el objeto de esclarecer si la información mencionada fue facilitada, o difundida, desde el propio Consistorio.

A la fecha de cierre del informe, estábamos aún a la espera de recibir esa información, y poder emitir un pronunciamiento definitivo sobre la cuestión.

A finales de este año, hemos tenido, igualmente, que dar por concluido un expediente de queja iniciado en los primeros días de 2001. El motivo de la queja radicaba en una multa que la Ertzaintza había impuesto a una vecina de Galdakao por considerarla participante en una “contramanifestación” ilegal, celebrada en el año 1997. La reclamante alegó desde el inicio que no se encontraba en la localidad citada en esa fecha, pero no localizó un documento que apoyase su afirmación de que ese día estaba en un pueblo de Alicante hasta un momento posterior a la firmeza de la sanción.

En el análisis del expediente –solicitado al Departamento de Interior–, se detectaron varias aparentes irregularidades en diversas notificaciones, así como importantes deficiencias en la prueba de cargo realizada por la Ertzaintza. Por otra parte, puesto que al iniciarse la intervención del ararteko el procedimiento se hallaba en vía ejecutiva, el Departamento citado siempre consideró que se trataba de una cuestión ya zanjada y se negaba a cualquier revisión del caso.

Sin mencionar ahora varios de los aspectos que se han abordado durante la tramitación de la queja, nos centraremos exclusivamente en el modo en que se desarrolló la investigación policial. En varias ocasiones se afirmaba en el expediente que las personas sancionadas habían sido reconocidas por los agentes en el lugar de los hechos, pero lo cierto es que allí no se realizó identificación alguna y que las imputaciones fueron consecuencia del visionado por parte de diversos funcionarios de la grabación videográfica de la manifestación. El problema es que se desconoce absolutamente quiénes llevaron a cabo los supuestos reconocimientos, ya que en el atestado sólo consta un acta de comparecencia del agente responsable del operativo, en la que, además de una descripción de los hechos observados por la Ertzaintza, se recoge: *“La relación de las personas reconocidas por los Agentes actuantes y que portaban las pancartas y car-*



*teles, es la siguiente*”, apareciendo a continuación una relación de nueve nombres, con los correspondientes números de DNI y direcciones. Resulta evidente que ni el agente que firmó el acta fue quien reconoció personalmente a todos los manifestantes, ni los datos referidos a éstos fueron fruto de su declaración espontánea.

La irregularidad detectada es grave, ya que la única prueba de cargo mencionada en las diferentes resoluciones es la declaración del agente citado, y es éste también quien se ratifica en sus manifestaciones frente a las alegaciones realizadas por las personas imputadas. Entendemos que ese modo de proceder supone, cuando menos, un falseamiento de la realidad del que deriva una disminución de las garantías para los supuestos infractores, además de un traslado indebido de la responsabilidad estrictamente personal de los agentes realmente denunciados a otroertzaina que, por definición, no puede controlar la veracidad del testimonio de aquellos.

Desde una perspectiva general, consideramos que, si la observada fuese la forma habitual de funcionamiento, era preciso modificarla. Proponíamos que, en los supuestos en los que el reconocimiento de un presunto infractor derive del visionado de una grabación de vídeo y en los que, por tanto, no se produzca la identificación en el momento de los hechos, el atestado debe recoger con precisión el modo por el que se accede al reconocimiento (por contraste con fichas fotográficas, por testimonio de agentes que le conocen, etc.), así como el grado de seguridad de aquél.

Sin embargo, en la respuesta del Departamento de Interior –que se ha retrasado dos años– no se contiene ni una sola mención a toda la problemática expuesta, y ni siquiera se admite una práctica incorrecta. Tampoco se ha reconocido deficiencia alguna en las notificaciones y no hemos logrado saber –a pesar de haberlo preguntado expresamente– si existía la grabación realizada en su día o las razones por las que no se ofreció su visionado a las personas sancionadas.

En definitiva, se trata de un asunto en el que nuevamente se ha puesto de manifiesto la escasa colaboración del Departamento de Interior con los fines de esta institución, así como su evidente falta de disposición para llevar a cabo cambios que puedan mejorar la calidad del servicio policial.

Las disfunciones que hemos apreciado en algunos supuestos en la respuesta que los diferentes cuerpos policiales ofrecen cuando localizan a un menor extranjero en situación de desamparo nos ha llevado a realizar una intervención de oficio con el fin de conocer cuál es el modo de proceder concreto de la Ertzaintza y de las policías locales de las tres capitales al respecto, y poder así orientar nuestro trabajo en este campo a partir de los datos que obtengamos.

Este año hemos realizado también algunas actuaciones de seguimiento de la recomendación de carácter general “Los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas deben dotarse de códigos de conducta con relación al tratamiento de la información que proporcionan sobre la inmigración”, que incluimos en el informe ordinario de 2004 (Cap. VI).

Hemos dado cuenta de estas dos intervenciones en el apartado dedicado específicamente al colectivo de personas extranjeras.

No queremos finalizar esta reseña sin dejar constancia de las quejas que hemos tenido que remitir al Defensor del Pueblo en este ámbito, porque planteaban asuntos de su competencia, referidos fundamentalmente a actuaciones de la Policía Nacional y de la Guardia Civil y a cuestiones relacionadas con el Documento Nacional de Identidad.

Por último, y al igual que hemos hecho en el apartado de tráfico, queremos destacar aquí las trabas que hemos encontrado para poder desarrollar nuestra labor en este ámbito material. También en este caso, los problemas obedecen primordialmente a que la administración no nos proporciona la información que precisamos para poder dar una respuesta fundada a las cuestiones que se someten a nuestra consideración, o no contesta a las valoraciones que le trasladamos, impidiéndonos conocer cuál es su posición sobre el asunto y las razones que la sustentan, y obligándonos, en este último caso, a finalizar nuestra actuación, en el entendimiento de que nuestras consideraciones han sido desatendidas.

La cuestión adquiere especial relevancia cuando de lo que se trata es de aclarar si la actuación policial objeto de la queja ha sido la debida, ya que en estos casos la inmediatez en la investigación es determinante para poder clarificar los hechos denunciados.

A este respecto, tenemos que referirnos nuevamente a un expediente de queja del que nos hicimos eco, por el mismo motivo, en el informe del pasado año 2004, relativo a la actuación de dos agentes de la Ertzaintza que habían registrado y desnudado en un portal del barrio de San Francisco de Bilbao a una persona extranjera. Durante el presente año, no hemos conseguido que el Departamento de Interior del Gobierno Vasco nos proporcione la información a que aludíamos en el informe citado, pese a que le hemos enviado tres nuevos requerimientos y un apercibimiento, que dicho Departamento ha contestado de una manera estrictamente formal, volviéndonos a dar las mismas explicaciones que motivaron quince meses atrás nuestra petición de información complementaria.

Otras veces, la información que se nos ofrece inicialmente es claramente insuficiente, porque no nos aporta los mínimos elementos de juicio que precisamos para poder valorar por nuestra cuenta la actuación objeto de la queja. Ello ha sucedido, durante el presente año, por ejemplo, en las quejas que hemos reseñado al comienzo de este apartado sobre acoso policial a un inmigrante, obtención ilícita de muestras biológicas por parte de la Ertzaintza, y actuación policial bajo el puente de Rekalde (Bilbao), en las que, como ha quedado señalado, la primera respuesta que el Departamento de Interior nos ha facilitado sobre tales asuntos se ha limitado a negar los hechos que motivan la queja, forzándonos a pedirle nuevamente la información, y, en el caso de la primera de ellas, a requerírsela hasta en tres ocasiones más. Y también en la queja contra la actuación de la Policía Local de Vitoria-Gasteiz con dos jóvenes, a la que también nos hemos referido, en la que la información inicial que el Ayuntamiento nos envió no se adecuaba a lo que le habíamos solicitado, obligándonos con este modo de proceder a remitirle una nueva petición de colaboración, que a la fecha de cierre del informe aún no había sido cumplimentada, pese a que para entonces se la habíamos requerido ya hasta en cuatro ocasiones más.

Problemas similares hemos encontrado en el caso de una queja, cuya tramitación iniciamos a finales del año 2004, que planteaba diversas cuestiones relacionadas con la protección de datos en el ámbito de las comunicaciones oficiales de la Ertzaintza. Así, después de un requerimiento por falta de contestación a nuestra solicitud, la primera información que el Departamento de Interior nos proporcionó, no se adecuaba a lo que le habíamos planteado, por lo que tuvimos que dirigirle una nueva petición, y hasta tres requerimientos más, para conseguir una respuesta más fundada.

El mismo reproche cabe realizar al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián en la queja sobre venta ambulante reseñada, ya que la respuesta que nos ha ofrecido, tras una petición de información y dos requerimientos más, no proporciona ninguna información sobre los hechos, ni valora tampoco las consideraciones que le trasladamos entendiendo que su actuación era contraria a la legalidad.

En la queja sobre protección de datos de carácter personal, que también hemos mencionado, y hemos incluido, además, en la selección que figura a continuación (1186/2003), el Departamento de Interior no ha contestado a todas las cuestiones que le planteábamos, lo que nos ha obligado a realizar una valoración del asunto muy condicionada por estas deficiencias informativas, que tampoco ha obtenido ninguna respuesta oficial.

En otra queja sobre esta misma materia, han tenido que transcurrir casi dos años para que dicho Departamento nos informase de dos cuestiones tan simples como el resultado de un procedimiento de cancelación de los datos personales de un menor o si había impartido determinadas instrucciones a los agentes de la Ertzaintza en relación con la cuestión que se suscitaba.

Hay que destacar, asimismo, el modo de proceder en dos quejas de años anteriores contra actuaciones de la Ertzaintza a raíz de sendos incidentes de tráfico, en las que la información solicitada desde esta institución ha sido obviada o sometida a una dilación tal que en la práctica va a privar de cualquier eficacia a nuestra intervención.

Una situación similar se ha producido en el caso de la queja contra dos actuaciones de este mismo cuerpo policial en el barrio de San Francisco de Bilbao, y en el de la queja contra una sanción del Departamento de Interior por participar en una manifestación no autorizada, que hemos reseñado precedentemente.

Tenemos que mencionar, finalmente, la actuación del Ayuntamiento de Portugalete en la queja sobre cancelación de datos que hemos citado, en la que, como hemos explicado, tras realizar una primera solicitud, tuvimos que repetirla, porque la información que nos facilitó la administración municipal era inadecuada, y formularle hasta tres requerimientos más hasta conseguir la información que inicialmente le pedimos. Este caso resulta especialmente llamativo porque la cuestión que la queja planteaba era precisamente la falta de respuesta municipal a la solicitud de la persona reclamante.

\* \* \*

A lo largo del año 2005 se han recibido en esta institución numerosos escritos y mensajes de correo electrónico relativos a las denuncias por torturas y malos tratos realizadas por personas que han sufrido detenciones en régimen de incomunicación, acusadas de pertenencia o colaboración con banda terrorista. La mayoría de esas comunicaciones provenían de la asociación Santurtziko Torturaren Kontrako Taldea –sólo en tres ocasiones se han dirigido a la institución las familias de los afectados– y en ninguna de ellas ha sido posible una intervención del ararteko, a excepción de gestiones de carácter puramente informativo. En efecto, además de tratarse de detenciones efectuadas por la Guardia Civil o el Cuerpo Nacional de Policía, en todos los casos se habían puesto los hechos en conocimiento de diferentes juzgados, lo que impide la actuación de las instituciones de defensa de los derechos de la ciudadanía.

De cualquier modo, esa circunstancia no es óbice para que la posible persistencia de esa gravísima violación de los derechos humanos que supone la tortura siga constituyendo un motivo de preocupación constante para esta institución. Por ello, el ararteko se ratifica en la declaración pública que, sobre esta materia, realizó el 21 de diciembre de 2004, y cuyo contenido considera plenamente vigente.

En esta línea, y puesto que la función de supervisión del ararteko sobre el servicio público policial debe centrarse en las actuaciones de la Policía Vasca, conviene hacer referencia a dos quejas relativas a una detención llevada a cabo por la Ertzaintza en noviembre de 2002. En las declaraciones realizadas en las dependencias policiales, tres jóvenes implicaron a otro en la comisión de unos determinados hechos delictivos, comprobándose después que tal participación resultaba absolutamente imposible. La existencia de una coartada irrefutable lleva a preguntarse por las condiciones en que se produjeron las declaraciones –evidentemente falsas– de los tres detenidos, quienes, a su vez, denunciaron en el juicio haber sufrido malos tratos. En el momento de redactar este informe nos encontramos a la espera de los datos e informaciones solicitados al Departamento de Interior del Gobierno Vasco en relación con este asunto.

## 7. 2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Derechos y libertades

⇒ *La Ertzaintza no deja constancia documental de la fuerza utilizada en una identificación (1010/2004)*

#### • Reclamación

Una persona se dirigió a esta institución para quejarse del trato que dos patrullas de la Ertzaintza -una uniformada y otra sin uniformar- habían dispensado a su hijo, cuando, en compañía de dos amigos, transitaba de madrugada por la calle San Francisco de Bilbao de camino a su domicilio.

De acuerdo con lo que nos manifestaba, uno de los agentes de la patrulla sin uniformar había golpeado al joven en la cara y le había tirado al suelo, donde había continuado golpeándole, ante la pasividad del otro agente. La patrulla uniformada que había acudido al lugar, a requerimiento de este último agente, había contribuido, en opinión de la promotora de la queja, a tensar aún más la situación, ya que había registrado al grupo de amigos, y les había increpado con expresiones como “*Tú eres el cabecilla*” y “*Dadnos lo que lleváis encima*”.

La reclamante reconocía que su hijo se había negado inicialmente a facilitar a la patrulla sin uniformar la identificación que los agentes habían solicitado al grupo de amigos. Pero, según nos expresaba, su reacción había sido debida a que no se había percatado de que los agentes eran miembros de la Ertzaintza, ya que cuando éstos se habían identificado como tales se encontraba, al parecer, hablando por un teléfono móvil.

La interesada consideraba, en cualquier caso, que el hecho de que el joven se hubiera negado en un primer momento a identificarse no podía justificar la respuesta policial posterior.

- Análisis

La información que el Departamento de Interior del Gobierno Vasco nos remitió, en respuesta a la solicitud que le dirigimos, ponía de manifiesto que la investigación desarrollada para aclarar los hechos que habían motivado la queja no había podido acreditar que hubieran sucedido en la forma que la reclamante nos había expresado.

La información revelaba, por un lado, que en el curso de la investigación no se habían podido recabar otras pruebas distintas a los testimonios de los agentes intervinientes y de los jóvenes que acompañaban al hijo de la interesada. Y ponía de manifiesto, asimismo, que las versiones ofrecidas por unos y otros diferían sustancialmente en los aspectos concretos de la actuación policial que habían sido objeto de la queja.

En este sentido, los dos jóvenes que se encontraban con el hijo de la reclamante confirmaban, en líneas generales, la versión que ésta nos había trasladado. De su relato se deducía, además, que los agentes no uniformados sólo habían pedido la identificación al hijo de la reclamante una vez, cuando la solicitaron al resto del grupo, y que habían utilizado la fuerza cuando el joven, que no se había percatado de que eran agentes de la Ertzaintza, les había preguntado, en respuesta a esa primera solicitud, si se trataba de una broma.

Los agentes intervinientes aseguraban, por el contrario, que habían pedido varias veces su identificación al hijo de la promotora de la queja. Expresaban, asimismo, que el joven había intentado abandonar el lugar, y que, por tal motivo, le habían retenido, mediante un “*pequeño forcejeo*”, con el fin de poder practicar la identificación. Y negaban haberle golpeado.

Analizada esta información, consideramos que la existencia de versiones contrapuestas sobre los hechos denunciados de quienes los habían protagonizado directamente, y la ausencia de otras pruebas que pudieran avalar una de las dos versiones, nos impedía pronunciarnos a favor de uno u otro testimonio.

Estimamos, no obstante, que debíamos verificar si la actuación policial se había adecuado a dos de las recomendaciones que formulamos en el informe sobre “*Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco*” (Cap. I del informe correspondiente al año 1998), y que entendíamos de plena aplicación a la queja. En concreto, las referidas a la necesidad de que los agentes: a) comuniquen al sistema que registra las intervenciones que desarrollan fuera de las sedes policiales los motivos que justifican su actuación cuando realizan, fuera de estas sedes, diligencias de identificación y cacheo o recurren al uso de la fuerza; y b) dejen constancia de los motivos que han fundamentado su decisión de recurrir a la fuerza, y del modo concreto en que se ha desarrollado la intervención, en todos los supuestos en los que utilicen la fuerza, haya o no atestado, para que esta actuación pueda ser controlada en cada caso por sus superiores jerárquicos [recomendaciones específicas 7ª y 8ª c), respectivamente].

Examinada desde esta perspectiva la actuación policial, comprobamos que los agentes a los que se refería la queja no habían respetado dichas recomendaciones, ya que no habían comunicado el “*pequeño forcejeo*” que, según habían reconocido en el curso de la investigación, se había producido cuando trataron de identificar al hijo de la reclamante, ni habían documentado posteriormente este forcejeo, explicando detalladamente sus motivos y en qué había consistido, para que sus superiores hubieran podido realizar el necesario juicio de idoneidad de la intervención. Tampoco habían

comunicado la realización del cacheo, al que según los jóvenes, habían sido sometidos, ni sus motivos.

A juicio de esta institución, el cumplimiento de ambas recomendaciones hubiera sido determinante para poder aclarar lo sucedido, y verificar la regularidad de la actuación policial cuestionada, pues este mecanismo hubiera permitido recabar otros datos y elementos de juicio distintos a las propias versiones de quienes habían protagonizado los hechos denunciados.

- Resultado

Trasladamos nuestra valoración al Departamento de Interior, para que nos expresase su parecer al respecto, indicándole que, en nuestra opinión, debía instruir a los agentes de la Ertzaintza sobre la necesidad de observar las recomendaciones citadas, y muy especialmente a los concernidos por la queja. En su respuesta, nos comunicó que iba a trasladar a los responsables policiales las medidas que le habíamos señalado.

A la vista de esta información, entendimos que dicho Departamento había aceptado nuestras indicaciones, y acordamos finalizar nuestra intervención en el asunto, insistiendo en la necesidad de que los responsables policiales cumplan efectivamente tales recomendaciones e instruyan a los agentes acerca del modo de proceder en estos casos.

⇒ *La Policía Local de Portugalete no investiga adecuadamente una queja contra agentes de dicho cuerpo por trato xenófobo a una persona de origen extranjero (1494/2004)*

- Reclamación

Una persona de origen magrebi acudió a esta institución para quejarse del trato que le habían dado dos agentes de la policía municipal de Portugalete cuando se encontraba en el mercadillo de la localidad, acompañando a otra persona que estaba realizando venta ambulante.

Según nos relataba el reclamante, se había dirigido a los agentes para pedirles que no decomisasen el producto que estaba vendiendo la persona a la que acompañaba. Con arreglo a su versión, uno de los agentes había respondido a dicha solicitud exclamando: *“Mira el hijo de puta del moro este, se cree el listo de los moros”*. Ante su protesta por esta exclamación xenófoba e irrespetuosa, el agente le había expresado: *“Yo te llamo lo que a mí me sale de los cojones y tienes suerte de estar en la calle porque si estuvieras en otro lugar te daba una paliza”*. Después de manifestar nuevamente su protesta por la respuesta recibida, había pedido a los agentes que le facilitasen sus números de identificación profesional, pero éstos se habían negado, contestándole: *“Te voy a dar una mierda. Si quieres mi número pasas por la comisaría”* y *“Anda, mira este morito que ve muchas películas americanas, dale una hostia y enséñale lo que son los derechos aquí”*.

De acuerdo con lo que nos manifestaba el interesado, uno de los agentes había reiterado más tarde esas expresiones xenófobas e irrespetuosas, al indicar a los miembros de otras dos patrullas que se habían personado en el lugar: *“Mirar el hijo de puta éste de moro de mierda que es el listo de los moros”*.

El reclamante señalaba que, finalmente, los agentes de la primera patrulla le habían denunciado por agresión e insultos a la autoridad sin otro fundamento, según su versión, que la protesta por el trato que estaba recibiendo.

La queja se extendía a la actuación de las otras dos patrullas que habían acudido con posterioridad. Según el interesado, los agentes de estas patrullas habían llegado en sendos vehículos policiales con las sirenas encendidas, le habían rodeado, y tras identificarle, le habían pedido la documentación del vehículo, y le habían denunciado por estacionamiento indebido. Cuando les había indicado que todos los automóviles que estaban allí se encontraban en la misma situación, le habían contestado: “*Nosotros denunciamos a quien nos sale de los cojones y no te queremos ver más en Portugalete*”.

- Análisis

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Portugalete para que investigase los hechos que el promotor de la queja denunciaba, siguiendo las pautas que habíamos establecido en la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” (Cap. VI del informe correspondiente al año 2003), cuya copia le trasladamos, así como para que nos informase de las actuaciones que había desarrollado con esta finalidad y de su resultado.

En respuesta a esta petición, el Ayuntamiento nos comunicó que había investigado los hechos, y llegado a la conclusión de que los agentes habían actuado correctamente. Pero no nos informó acerca de las actuaciones específicas que había desarrollado para clarificar lo sucedido ni sobre su contenido. Tampoco nos dio cuenta de los presupuestos de hecho que había tomado en consideración para alcanzar la conclusión que nos trasladaba.

Debido a ello, tuvimos que solicitar nuevamente su colaboración para que nos informase de esas cuestiones, cuyo conocimiento estimábamos esencial para que esta institución pudiera valorar si los agentes habían actuado conforme a los parámetros a los que debía someterse.

Por otro lado, supimos que, a raíz de los hechos que habían motivado la queja, el interesado había presentado en la Ertzaintza una denuncia contra los agentes intervinientes, y que la jurisdicción penal había archivado las diligencias previas que estaba tramitado como consecuencia de la misma, al entender que los hechos denunciados no eran constitutivos de infracción penal. También supimos que el reclamante había sido condenado como autor de una falta de respeto y consideración debida a los agentes en el procedimiento penal que se había sustanciado a raíz del atestado que habían instruido contra él por tal motivo.

Sin embargo, tras analizar los datos de que disponíamos, no apreciamos una plena coincidencia entre los hechos sometidos al conocimiento de la jurisdicción penal en ambos procedimientos y los que habían motivado la queja.

Según dedujimos de esos datos, lo que se había juzgado en el procedimiento derivado del atestado policial era el comportamiento del reclamante en lo que concernía a la acusación contenida en dicho documento, y no el trato indebido que aquél decía haber recibido de los agentes, que era la cuestión que la queja planteaba principalmente.

En cuanto a las actuaciones judiciales derivadas de la denuncia que el interesado había presentado en la Ertzaintza, entendimos que la falta de relevancia penal de unos

hechos no excluía necesariamente la existencia de responsabilidades de otro tipo, como la disciplinaria, porque son distintos los parámetros de enjuiciamiento en uno y otro ámbito. Y tampoco excluía el análisis del comportamiento de los agentes desde la perspectiva de su adecuación a las pautas de actuación que le son debidas.

Por tal motivo, consideramos que los procedimientos judiciales reseñados no eran obstáculo para investigar los hechos que el promotor de la queja denunciaba ni para realizar un examen de la actuación policial denunciada desde el punto de vista disciplinario y de su adecuación a los parámetros a los que debía someterse. Y así se lo expresamos al Ayuntamiento en la segunda petición de información que le remitimos.

La información complementaria que el Ayuntamiento nos facilitó en respuesta a esta segunda petición mostraba, en nuestra opinión, que la única actividad indagatoria que los responsables policiales municipales habían realizado para tratar de aclarar los hechos que el promotor de la queja había denunciado había consistido en recabar la versión de los agentes concernidos por el asunto, contraria, al parecer, a la del denunciante. También ponía de relieve que el juicio sobre la regularidad de la actuación policial que nos había trasladado se fundamentaba simplemente en dicha declaración -a la que atribuía valor probatorio de lo sucedido, basándose en la presunción de veracidad que tienen legalmente atribuidos los hechos consignados en las denuncias de las infracciones administrativas que realizan los agentes de la autoridad y en la ausencia de prueba en contrario del reclamante al respecto- y en la profesionalidad de los agentes.

Aplicando al caso el contenido de la recomendación de carácter general citada, entendimos que una investigación así desarrollada no era suficiente para aclarar lo sucedido, ni para poder sustentar un juicio sobre la corrección de la actuación policial controvertida, y equivalía en la práctica a inadmitir la queja.

El Ayuntamiento justificaba su modo de proceder en la presunción de veracidad que el ordenamiento jurídico atribuye en determinadas condiciones a las declaraciones de los agentes de la autoridad en el ámbito del procedimiento sancionador, en la profesionalidad de éstos, y en el hecho de que el reclamante no hubiera probado su denuncia ni hubiera desvirtuado aquella presunción. Aducía, igualmente, que carecía de los recursos suficientes para poder realizar más averiguaciones.

En nuestra opinión, estas razones no podían justificar que la investigación hubiera consistido únicamente en recabar la versión de los agentes concernidos por la queja y que no se hubieran realizado otras actividades indagatorias distintas a ésta, teniendo en cuenta la posición que habíamos expresado en la recomendación de carácter general.

Allí expusimos que la presunción de veracidad que rige en el ámbito del derecho administrativo sancionador no resulta de aplicación cuando de lo que se trata es de esclarecer la propia conducta de los agentes. En estos supuestos, no nos encontramos en aquel ámbito, sino en el de los procedimientos internos de investigación dirigidos a aclarar el comportamiento de los agentes denunciados, y en estos procedimientos la imparcialidad y objetividad de que se ven revestidos los agentes de la autoridad cuando ejercitan sus funciones quedan profundamente debilitadas por el interés personal que ostentan en el asunto.

En la recomendación señalábamos, asimismo, que el hecho de que el reclamante no aporte pruebas de su versión no es impedimento para investigar los hechos, pues, en nuestra opinión, las únicas quejas que pueden dejarse de investigar son las mani-



fiestamente inciertas o inverosímiles. Y estas cualidades, a nuestro modo de ver, no concurrían a primera vista en la que el reclamante nos había formulado.

Indicábamos, asimismo, que la apertura de una investigación interna para aclarar si una determinada actuación policial se ha adecuado a las pautas debidas no tiene que ser entendida de ningún modo como un cuestionamiento de la profesionalidad de los agentes concernidos, ni significa otorgar a la denuncia una plena credibilidad ni un valor preponderante. Esta actuación constituye simplemente un imprescindible mecanismo preventivo y de control de los aspectos cualitativos de la labor policial, y un paso ineludible para descartar con una mínima garantía la posibilidad de que se haya producido un abuso.

En cuanto a la carencia de recursos, constatamos que el Ayuntamiento nos había trasladado ya esta misma razón en otro expediente de queja anterior para justificar la falta de investigación, por lo que estimamos que no podía ser esgrimida invariablemente como razón para no investigar. A nuestro modo de ver, lo que el Ayuntamiento debía hacer ante esta traba era articular los mecanismos necesarios para poder superarla.

Debido a ello, concluimos que el Ayuntamiento no se había adecuado a la recomendación de carácter general reseñada en el caso de la queja.

La tramitación de este expediente nos sirvió para comprobar que la respuesta que los responsables policiales habían dado a esta queja era idéntica a la que habían otorgado a la que motivó el expediente al que hemos aludido anteriormente. También en aquel caso, la investigación desarrollada había consistido únicamente en recabar la versión de los agentes, y eran iguales, asimismo, las razones que el Ayuntamiento aducía para justificar su actuación.

Esta queja nos permitió comprobar, igualmente, que, pese a la información en sentido contrario que nos había facilitado en ese expediente anterior, el Ayuntamiento aún no disponía de los sistemas preventivos de control y evaluación de la calidad del servicio policial que señalamos en la misma recomendación, para poder recabar datos tales como el motivo de las denuncias que los agentes realizan por resistencia, desobediencia, agresión o tipos penales similares, la frecuencia con la que los agentes aparecen como denunciados en atestados por estos ilícitos, si esta clase de denuncias se concentran en algunos agentes o patrullas, y la proporción de sentencias condenatorias.

#### • Resultado

Formulamos una recomendación al Ayuntamiento, instándole a que: a) prosiguiera la investigación de los hechos que había denunciado el promotor de la queja, siguiendo al efecto los parámetros contenidos en la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” mencionada; b) acomodase su proceder a esta recomendación de carácter general cuando recibiera una queja sobre un eventual comportamiento irregular de los agentes de la Policía Local; y c) articulase los mecanismos precisos para poder disponer de los sistemas preventivos de control y evaluación de la calidad del servicio policial señalados en la misma recomendación.

El Ayuntamiento no ha contestado a la recomendación, lo que nos ha obligado a considerarla como no aceptada, y a finalizar nuestra intervención en el asunto.

## B) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Cancelación de datos personales registrados en ficheros y álbumes fotográficos de la Ertzaintza (1186/2003)*

### • Reclamación

Una persona solicitó nuestra intervención porque temía que el Departamento de Interior del Gobierno Vasco no hubiera ejecutado una resolución del Viceconsejero de Seguridad que cancelaba los datos personales de su hijo, menor de edad, registrados en los ficheros y álbumes fotográficos de la Ertzaintza a raíz de su detención por ese cuerpo policial.

Según nos relataba el promotor de la queja, sus dudas obedecían a que, con posterioridad a dicha resolución, se había mostrado una fotografía del joven a una persona que le conocía en el curso de un reconocimiento fotográfico que se había realizado en una comisaría de la Ertzaintza para tratar de identificar al presunto autor del hecho delictivo que esa persona había denunciado en las dependencias policiales.

### • Análisis

En respuesta a nuestra solicitud, el Departamento de Interior nos informó que había ejecutado la resolución citada y cancelado las fotografías del menor que figuraban en los álbumes policiales. Con relación a las dudas que el reclamante nos expresaba, nos señaló que no era descartable que la fotografía que la persona conocida del menor había creído ver fuera la de un hermano suyo, realizada, según nos indicó, a raíz de la detención que este último había sufrido cuando tenía una edad parecida a la que tenía su hermano menor en el momento en que pedimos su colaboración para resolver la queja.

Trasladamos la explicación oficial al interesado, que se mostró en desacuerdo con ella, porque, según afirmaba, la persona que había visto las fotografías tenía con sus hijos un trato cercano, lo que, en su opinión, hacía poco verosímil que pudiera sufrir una confusión como la que el Departamento de Interior sugería. Añadía que sus dos hijos no se parecían entre sí, y que las dos fotografías tenían que ser muy diferentes, ya que la del menor había sido obtenida cuando tenía 16 años, por lo que debía mostrarle con rasgos más infantiles -y así lo había manifestado la persona que la vio- mientras que la de su otro hijo se había realizado cuando éste tenía 19 años.

Entendiendo razonables las dudas que el reclamante nos trasladaba, nos dirigimos nuevamente al Departamento de Interior para que se pronunciase al respecto.

A nuestro juicio, la queja planteaba, además, una cuestión de alcance más general, como era la de poder verificar que una resolución de cancelación de datos personales ha sido efectivamente ejecutada en los casos en los que la persona afectada aporta indicios que cuestionan este hecho. Por tal motivo, solicitamos al Departamento citado que nos diera a conocer el protocolo de actuación que sigue para ejecutar el derecho de cancelación de los datos de carácter personal contenidos en los ficheros policiales dependientes del Centro de Elaboración de Datos para el Servicio Policial, y verificar que la ejecución de ese derecho se ha llevado efectivamente a cabo. También le solicitamos información sobre algunas cuestiones de carácter general relacionadas con la aplicación en el ámbito de la Ertzaintza del régimen de protección de datos previsto en

la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Tras analizar la información que el Departamento de Interior nos facilitó en esta segunda ocasión, estimamos que no respondía satisfactoriamente a las cuestiones que le habíamos planteado, ya que nada expresaba sobre lo que aducía el reclamante para fundamentar sus dudas, ni nos aportaba elementos de juicio suficientes para que pudiéramos llegar a la convicción de que el protocolo de actuación que habíamos interesado existía.

Pese a la falta de una adecuada colaboración por parte del Departamento de Interior, analizamos el asunto que la queja planteaba a partir de la limitada información que nos había proporcionado, y entendimos que las explicaciones oficiales no habían despejado las –a nuestro juicio, razonables– dudas sobre la ejecución de la resolución del Viceconsejero de Seguridad que habían llevado al reclamante a solicitar nuestra intervención, ni nos habían aportado los elementos de juicio que precisábamos para llegar al convencimiento de que la resolución se había cumplido. Tampoco nos habían permitido constatar la existencia de un protocolo de actuación para ejecutar las resoluciones de cancelación y poder verificar que la ejecución se había producido.

Desde este entendimiento de la cuestión, consideramos que el Departamento de Interior tenía que aclarar al reclamante las dudas que mostraba acerca de la falta de ejecución de la resolución de cancelación en lo concerniente a los álbumes fotográficos y justificar que la resolución había sido debidamente cumplida, facilitándole el acceso al álbum fotográfico al que afectaba la misma o arbitrando otros mecanismos que le permitieran tener certeza de esa realidad.

Consideramos, igualmente, que, si no lo había hecho ya, debía establecer un protocolo de actuación para ejecutar las resoluciones de cancelación de los datos de carácter personal contenidos en los ficheros policiales dependientes del Centro de Elaboración de Datos para el Servicio Policial, que sirviera para poder verificar que se habían cumplido debidamente y que los datos a los que afectaban habían sido bloqueados y posteriormente destruidos.

#### • Resultado

Trasladamos las consideraciones reseñadas al Departamento de Interior, que no las ha contestado, lo que nos ha obligado a entender que no las acepta, y a dar por agotadas todas nuestras posibilidades de intervención en el asunto.

⇒ *Disfunciones en las actuaciones desarrolladas por el Centro de Coordinación de Emergencias-SOS Deiak, la Policía Local de Vitoria-Gasteiz y la Ertzaintza para localizar a una persona desaparecida (489/2005)*

#### • Reclamación

Las hijas de una persona que había desaparecido de su domicilio solicitaron nuestra intervención porque consideraban que el Centro de Coordinación de Emergencias SOS-Deiak, dependiente del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, no había actuado debidamente con relación a la desaparición de su padre, acaecida unos días antes.

Las reclamantes se quejaban, principalmente, del periodo de tiempo que había transcurrido desde que presentaron la denuncia de la desaparición en las dependencias

de la Policía Local de Vitoria-Gasteiz hasta que el Centro de Coordinación de Emergencias SOS-Deiak activó el correspondiente protocolo de actuación –a su juicio, excesivo-, así como de la descoordinación entre dicho Centro y los cuerpos policiales que habían intervenido en la actuación (la propia Policía Local de Vitoria-Gasteiz y la Ertzaintza), que, según nos indicaban, había generado también cierta demora en la puesta en marcha de algunas de las operaciones de búsqueda previstas en tal protocolo.

A su juicio, la rápida intervención hubiera sido crucial para haber podido localizar a su padre, que, desgraciadamente, fue encontrado sin vida seis meses después de su desaparición.

- Análisis

Atendiendo al planteamiento de la queja, solicitamos inicialmente la colaboración del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, para que nos informase de las cuestiones que las interesadas nos planteaban, y nos proporcionase una copia del protocolo de actuación que sigue el Centro de Coordinación de Emergencias SOS-Deiak en los supuestos de personas desaparecidas, como el que había originado la queja.

En respuesta a nuestra petición, el Departamento citado nos comunicó que el protocolo que había aplicado ese Centro en el caso de la queja era el que fija la Orden del Consejero de Interior de 1 de agosto de 2001 en la Táctica Operativa 1.2 “Búsqueda en montaña / zona rural (M2). Toda búsqueda de personas desaparecidas en zona montañosa (cuevas, simas) o zona rural” (BOPV de 13 de septiembre).

Nos informó, asimismo, acerca de las actuaciones que las diversas instancias intervinientes en la gestión del incidente habían llevado a cabo para tratar de localizar al padre de las reclamantes.

Analizamos dicha información, y constatamos algunas disfunciones en el modo de proceder, que, entendíamos, no estaban justificadas, y que, en nuestra opinión, otorgaban fundamento a la queja.

En este sentido, la información oficial revelaba que el Centro de Coordinación de Emergencias SOS-Deiak no había intervenido como consecuencia de la denuncia que realizó la familia de la persona desaparecida en la Policía Local de Vitoria-Gasteiz el mismo día de la desaparición. La intervención se había producido a raíz de que la familia telefonease a la Comisaría de la Ertzaintza de esa localidad, cuando habían transcurrido alrededor de 28 horas desde la denuncia.

Ponía, igualmente, de manifiesto que la Policía Local de Vitoria-Gasteiz no había comunicado al Centro de Coordinación de Emergencias las huellas de calzado que, al parecer, había encontrado, así como la documentación que los familiares de la persona desaparecida le habían entregado, al día siguiente, razonando sobre la importancia del indicio y solicitando que se activara la búsqueda en esa zona.

Y mostraba, también, que el Centro de Coordinación de Emergencias SOS-Deiak no había activado la búsqueda solicitada con fundamento en dicho hallazgo hasta seis días después de que la Policía Local de Vitoria-Gasteiz lo encontrase.

Las explicaciones que el Departamento de Interior nos facilitó resultaban contradictorias en cuanto a la fecha y al modo en que este Centro había conocido la evidencia señalada. Así, mientras que en un primer momento nos indicó que había tenido noticia de ella cinco días después del hallazgo, y que la información se la había facilitado la Comisaría de la Ertzaintza de Vitoria-Gasteiz, que, a su vez, la había recibido de la fa-

milia de la persona desaparecida, posteriormente nos expresó que el Centro se había enterado del dato al día siguiente de descubrirlo, a través de la familia.

El Departamento de Interior nos aclaró más tarde este extremo, dándonos a entender que había tenido conocimiento de las huellas a través de las dos vías. Consideramos, no obstante, que, desde la perspectiva de nuestro análisis, lo relevante era que en uno y otro caso había transcurrido un tiempo que juzgábamos excesivo entre el hallazgo y el momento en que el Centro de Coordinación supo del mismo (cinco días, desde que se lo comunicó la Ertzaintza, y un día, desde que se lo comunicó la familia), y que el Centro no había adquirido conocimiento del hallazgo a través de la Policía Local ni había tenido tampoco noticia inmediata del documento en el que la familia razonaba sobre la importancia del indicio.

A nuestro modo de ver, las explicaciones del Departamento de Interior evidenciaban que se habían producido dilaciones y descoordinaciones injustificadas en la actuación administrativa que había motivado la queja, y que la Policía Local de Vitoria-Gasteiz y la Ertzaintza habían utilizado pautas de actuación distintas en cuanto a la comunicación de la denuncia de la desaparición y de las huellas encontradas (la Policía local no había realizado, según parecía, ninguna comunicación de estos datos, mientras que la Ertzaintza lo había hecho, de acuerdo con lo que se nos había indicado, tan pronto como había tenido conocimiento de ellos).

A la vista de la información oficial, llegamos a la conclusión de que esas disfunciones podían afectar en hipótesis tanto al Centro de Coordinación de Emergencias SOS-Deiak como a los dos cuerpos policiales intervinientes, y que revelaban, en todo caso, que la actuación administrativa objeto de la queja no se había adecuado en su conjunto a los principios de coordinación e inmediatez en la respuesta, de obligada observancia en este ámbito (arts. 23 y 2 de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, y disposiciones comunes 6 y 7 de la Orden del Consejero de Interior de 1 de agosto de 2001).

Partiendo de esta valoración, entendimos que todas las instancias potencialmente concernidas por la gestión de este tipo de incidentes tenían que procurar que no volvieran a producirse dilaciones y descoordinaciones injustificadas como las que habían motivado la queja.

Para lograr este propósito resultaba, a nuestro juicio, fundamental que el Centro de Coordinación de Emergencias SOS-Deiak, la Ertzaintza y la Policía Local de Vitoria-Gasteiz analizaran la actuación que las reclamantes había sometido a nuestra consideración, y determinasen las causas del deficiente proceder que habíamos constatado -con el fin de conocer dónde se había producido el fallo y poder adoptar medidas apropiadas que evitasen su repetición-.

Por otro lado, tras examinar las determinaciones que contenía la Orden de 1 de agosto de 2001 mencionada, consideramos que resultaban insuficientes a tal fin por su carácter excesivamente genérico. Debido a ello, estimamos que era igualmente imprescindible que se estableciera un protocolo de actuación que completase dichas determinaciones, precisando con detalle las pautas concretas que todas las Policías Locales y la Ertzaintza deben seguir en sus relaciones con el Centro de Coordinación de Emergencias cuando reciban la denuncia de la desaparición de una persona, tengan conocimiento de cualquier otro hecho que requiera la intervención de dicho Centro, o se vean afectadas por una actuación que éste coordine.

Así se lo trasladamos al Departamento de Interior, y al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que nos informasen de las actuaciones que habían previsto desarrollar al respecto.

- Resultado

El Departamento de Interior nos indicó que consideraba adecuado el análisis conjunto que proponíamos, y mostró su disposición favorable a establecer medidas correctoras en función de lo que resultase de dicho análisis.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, por su parte, nos proporcionó un dato que contradecía las explicaciones que el Departamento citado nos había facilitado acerca de cómo tuvo conocimiento de las huellas de calzado, indicándonos al respecto que el mismo día del hallazgo, o al día siguiente, -sin precisar- la Policía Local había informado al Centro de Coordinación de Emergencias SOS-Deiak de esa novedad. Nos expresó, igualmente, que entendía que debía ser el Departamento de Interior, en atención a las competencias que le atribuye la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, quien tomara la iniciativa en la elaboración de un protocolo general de actuación, trasladándonos su disposición a colaborar con dicho Departamento. Y nos explicó que, como consecuencia de la queja, había acordado informar de las denuncias de desaparición que recibiera en el futuro, no sólo a la Ertzaintza, Policía Nacional y Guardia Civil, como venía haciéndolo ya, y había efectuado en el caso de la queja, sino también al Centro de Coordinación de Emergencias SOS-Deiak.

A la vista de las explicaciones citadas, hemos considerado oportuno dirigirnos nuevamente a ambas administraciones para que nos informen de las actuaciones concretas que vayan desarrollando, y nos precisen si, finalmente, van a elaborar un protocolo de actuación en la materia.

⇒ *Respuesta descoordinada de la Ertzaintza y la Policía Local de Bilbao a la solicitud de un ciudadano que reclamaba la presencia policial (530/2005)*

- Reclamación

El promotor de la queja acudió a nuestra institución porque consideraba que la respuesta que había recibido la llamada telefónica que realizó a SOS-Deiak, reclamando la intervención policial en un incidente provocado por una persona que estaba intentado agredirle, revelaba una manifiesta falta de coordinación entre la Ertzaintza y la Policía Local de Bilbao.

Según nos relataba el interesado, SOS-Deiak le había puesto en contacto con la Ertzaintza, donde le indicaron que se personaría en el lugar una patrulla. Nos expresaba, asimismo, que, transcurridos aproximadamente 15 minutos desde esa primera comunicación sin que los agentes hubieran acudido, había tenido que realizar una segunda llamada. En esta ocasión, SOS-Deiak le informó que había dado el aviso y que lo comprobaría. Al poco tiempo, recibió la llamada telefónica de un agente de la Ertzaintza que le aseguró que habían remitido el aviso a la Policía Local de Bilbao, y que se pusiera en contacto con el 092, donde le explicaron que no habían recibido ninguna llamada de la Ertzaintza. Tras tener que relatar nuevamente lo sucedido, le informaron que enviarían una patrulla. No obstante, tuvo que realizar una nueva llamada al 092, porque la patrulla

seguía sin acudir. Esta llegó, finalmente, cuando había pasado aproximadamente una hora desde que telefoneó a SOS-Deiak por primera vez.

- Análisis

Nos dirigimos al Departamento de Interior del Gobierno Vasco y al Ayuntamiento de Bilbao para que investigasen los hechos que habían motivado la queja, y nos informasen acerca del protocolo de actuación que la Ertzaintza y la Policía Local siguen para coordinar sus intervenciones en Bilbao.

La investigación desarrollada por el Departamento de Interior en el ámbito de la Ertzaintza puso de manifiesto que el servicio público policial, considerado en su conjunto, no había funcionado debidamente, porque, según reconocía dicho Departamento, no se había prestado con la inmediatez que el asunto requería, y no había constancia de que el retraso en la respuesta hubiera obedecido a una causa justificada. De acuerdo con la investigación, la demora de 50 minutos que se había producido desde la primera llamada telefónica del ciudadano a SOS-Deiak hasta que la patrulla asignada se personó en el lugar había obedecido principalmente a un fallo de comunicación entre la comisaría de la Ertzaintza de Bilbao –que recibió el aviso del ciudadano– y la Policía Local –a la que, según parece, correspondía prestar el servicio demandado–.

El Departamento de Interior nos comunicó que no había podido determinar cómo y dónde se había producido el fallo, ni si era atribuible a la Ertzaintza, porque este cuerpo policial no había registrado la llamada telefónica que, según nos expresaba, había realizado a las dependencias de la Policía Local para que interviniera en el asunto. Al parecer, sí había quedado registrada la anotación que el operador del Centro de Mando y Control había realizado, indicando que se había derivado el aviso a la Policía Local, aunque se había comprobado también que el operador no había sido quién había realizado la llamada.

El Ayuntamiento de Bilbao nos informó, por su parte, que el Centro Coordinador de la Policía Local no tenía tampoco constancia oficial de la llamada, lo que lamentamos, pues, a nuestro juicio, el conocimiento de ese dato hubiera resultado esencial para poder esclarecer lo sucedido, determinar cómo y dónde se había producido el fallo, y adoptar las correspondientes medidas correctoras. Tampoco le constaban las sucesivas llamadas que el reclamante había realizado al 092.

Por lo que al protocolo de actuación concierne, nos explicaron que se encontraba establecido en el Acuerdo de coordinación policial en materia de seguridad ciudadana, que las dos administraciones habían suscrito con esa finalidad

A la vista de las conclusiones alcanzadas en la investigación, el Departamento de Interior consideraba que debían adoptarse medidas que evitasen la producción de situaciones como la que había motivado la queja, entre ellas, el registro, en su ámbito, de las actuaciones realizadas para derivar a otro cuerpo policial una determinada solicitud de intervención policial, que el propio Departamento proponía.

Esta institución se mostró de acuerdo con la medida señalada, que, a nuestro modo de ver, era extensible a la Policía Local, pues considerábamos que podría resultar de utilidad para poder determinar la causa de un eventual mal funcionamiento del servicio. A nuestro modo de ver, también hubiera coadyuvado a ello la constancia fidedigna de las actuaciones de cada cuerpo y de su secuencia temporal –que no se había producido en el caso–, o cualquier otra medida que los responsables policiales estimaran adecuadas a tal fin. Desde esta perspectiva, estimamos que el Centro Coordinador de la

Policía Municipal debía registrar también las llamadas telefónicas de la ciudadanía que tuvieran relación con una primera llamada ya registrada, lo que, según dedujimos de la información municipal, no se estaba llevando a cabo.

Ahora bien, estimamos, igualmente, que dichas medidas eran insuficientes para solucionar el fallo de coordinación entre la Ertzaintza y la Policía Local de Bilbao que la queja había puesto de manifiesto, y que, para lograr este deseado objetivo, habrían de tenerse presentes los mecanismos que había articulado el Acuerdo de coordinación policial en materia de seguridad ciudadana citado. Por tal motivo, consideramos que, si aún no se había hecho, debía darse traslado inmediato de la queja al Mando Unificado de Control y Evaluación previsto en dicho Acuerdo, para que ese órgano, entre cuyos cometidos se encuentran, precisamente, el de corregir las deficiencias en los sistemas de coordinación entre ambos cuerpos policiales e implantar mejoras en este campo, pudiera conocer la disfunción que se había producido, determinar sus causas, y adoptar las medidas correctoras pertinentes.

Trasladamos nuestra valoración a ambas administraciones, pidiéndoles que nos informasen acerca de las actuaciones que iban a desarrollar al respecto.

- Resultado

El Ayuntamiento de Bilbao nos expresó su opinión favorable a la necesidad de adoptar medidas correctoras, aunque no nos concretó cuáles iban a ser esas medidas. Nos indicó, asimismo, que cualquier problema de coordinación entre la Ertzaintza y la Policía Local acostumbraba a plantearse en los órganos de coordinación existentes, pero no contestó a la propuesta concreta que le habíamos trasladado en tal sentido. Ello nos ha obligado a solicitar nuevamente su colaboración, para que nos precise estos extremos.

El Departamento de Interior, por su parte, no había dado respuesta a nuestra petición a la fecha de cierre del informe, aun cuando se la habíamos requerido hasta dos veces más.

## C) Tráfico

⇒ *Incumplimiento del régimen de peatonalidad en la plaza de Idoiaga de Ibarra (993/2003)*

- Reclamación

Una comunidad de vecinos del municipio de Ibarra solicitó nuestra intervención en el año 2003 debido a que, según nos aseguraban, el Ayuntamiento no garantizaba el régimen de peatonalidad en la plaza de Idoiaga.

- Análisis

Considerando que se trataba de un asunto de competencia municipal, nos dirigimos inicialmente al Ayuntamiento de Ibarra, con el fin de obtener datos contrastados sobre el problema. Le solicitamos que nos informase sobre el particular, y que nos diera a conocer las medidas que, en su caso, había previsto adoptar para garantizar el cumplimiento de dicho régimen.



En respuesta a nuestra petición, el Ayuntamiento nos comunicó que había delegado en la Ertzaintza las funciones que le corresponden con relación a la vigilancia del tráfico en el municipio y denuncia de las infracciones que se cometan en sus vías urbanas, y al Departamento de Interior del Gobierno Vasco las relativas a la tramitación de los procedimientos sancionadores en la materia. Debido a ello, consideraba que era este cuerpo policial y el propio Departamento de Interior quienes tenían que ejercitar tales funciones en la plaza Idoiaga, y hacer respetar el régimen de peatonalidad.

A la vista de estas explicaciones, pedimos al Departamento citado que nos informase sobre la cuestión. No obstante, entendimos también que la denuncia de las infracciones al régimen de la peatonalidad no era la única medida que el municipio podía adoptar para garantizar dicho régimen, y solicitamos al Ayuntamiento que nos informase si había previsto establecer en su ámbito competencial otros mecanismos, distintos a los de carácter puramente sancionador, para hacer cumplir la peatonalidad.

El Ayuntamiento nos comunicó que había habilitado nuevas plazas de aparcamiento en la zona, con la intención de paliar, en parte, la necesidad de espacios para dicho uso, y que había vuelto a requerir a los responsables de la Ertzaintza, una vez adoptada esa medida, con el fin de que realizasen las tareas de vigilancia y denuncia de las infracciones al régimen de peatonalidad.

Dimos traslado a los vecinos reclamantes de esas medidas para conocer su opinión, y poder comprobar si habían logrado el resultado pretendido. Los vecinos nos indicaron que, aunque habían servido en un primer momento, con posterioridad, la situación había vuelto a ser la misma que la que habían denunciado en la queja, por lo que entendían que el problema persistía.

Las medidas que, según nos informó más tarde el Ayuntamiento, había acordado para complementar aquellas, relacionadas fundamentalmente con la señalización, fueron también rechazadas por los promotores de la queja.

El Departamento de Interior, por su parte, nos comunicó que el problema que los vecinos de la plaza de Idoiaga nos habían trasladado era un problema histórico y conocido por la comisaría de la Ertzaintza de la zona, la cuál había recibido en los últimos años varias quejas de ese mismo vecindario, que había remitido al Ayuntamiento.

Nos indicó, igualmente, que, a raíz de esas quejas, había intensificado la vigilancia del tráfico en la zona peatonal, y que, en su opinión, esta labor debía ir acompañada de otras medidas, de competencia municipal, encaminadas a paliar el problema de falta de espacios destinados al estacionamiento que, según aseguraba, existía en la localidad, y que, en su opinión, se encontraba en la raíz del problema. Según afirmaba, así se lo habían expresado al Ayuntamiento los responsables de la comisaría citada en las reuniones que habían mantenido para tratar de dar una solución a las quejas vecinales.

Este Departamento nos manifestó, asimismo, que, tras la visita conjunta que una representación de la comisaría y el aparejador municipal habían realizado a la zona peatonal para analizar sobre el terreno las posibilidades de mejora de señalización y de recolocación del mobiliario urbano con el fin de dificultar el acceso de vehículos al lugar, ambas partes habían entendido que esa era una medida provisional e insuficiente y que la solución pasaba por regular el tráfico de la localidad de forma definitiva y crear nuevas plazas de estacionamiento.

Nos señaló, igualmente, que el futuro se presentaba aún más complicado ya que el Ayuntamiento de Tolosa, localidad en la que, al parecer, aparcaban los habitantes

de Ibarra, había implantado la OTA, y que una zona de aquella localidad reservada al estacionamiento, colindante con este municipio, iba a quedar inhabilitada por obras, lo que iba a suponer una menor disponibilidad de espacios destinados a este uso.

Y nos comunicó, finalmente, que había propuesto al Ayuntamiento adoptar determinadas medidas, que, en su opinión, podrían resultar efectivas para solucionar las carencias que, según su criterio, se encontraban en la raíz del problema.

Estimando razonable la propuesta del Departamento de Interior, solicitamos nuevamente la colaboración del Ayuntamiento para que nos informase sobre ella, y nos indicase las medidas que había previsto adoptar para dar una solución definitiva al problema que había motivado la queja.

- Resultado

A la fecha de cierre del informe, el Ayuntamiento no había dado respuesta a nuestra última petición de información.

⇒ *Tramitación conforme a modelos preestablecidos de un procedimiento sancionador (9/2005)*

- Reclamación

Una persona nos mostró su disconformidad con la sanción por exceso de velocidad que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz le había impuesto, utilizando como única prueba de cargo la medición que había efectuado un radar móvil. Según nos relataba, había comprobado que existía una evidente discordancia entre el acuerdo de iniciación del procedimiento y el documento que acreditaba la medición de velocidad en cuanto al lugar en que se había cometido la infracción. Ambos documentos situaban los hechos en calles diferentes y alejadas entre sí.

Al parecer, el interesado había manifestado en diversas ocasiones a lo largo del procedimiento esa divergencia a la administración municipal, pero ésta no había rectificado el error ni le había ofrecido aclaración alguna, ya que había desestimado sucesivamente sus alegaciones por medio de respuestas estandarizadas, que se limitaban a invocar la presunción de veracidad que ampara a las denuncias obligatorias de los agentes de la autoridad.

- Análisis

Consideramos que la diferencia entre los dos documentos podía deberse a un error de transcripción en el acuerdo de iniciación de la calle donde habían sucedido los hechos, que, en ese caso, y por su carácter notorio, debía haberse tenido en cuenta y corregido tan pronto como el presunto responsable lo puso en conocimiento de quien instruía el procedimiento.

Sin embargo, las alegaciones de la parte interesada habían sido rechazadas mediante una apelación a la presunción de veracidad, que, a nuestro juicio, no resulta aplicable en este tipo de supuestos en los que la infracción se detecta a través de medios mecánicos, y que, en cualquier caso, habría quedado desvirtuada por los datos reflejados en el documento acreditativo del control de velocidad. De este modo, el error se proyectó a todo el procedimiento, dando lugar a la imposición de una sanción por unos hechos

cometidos en un lugar respecto al que la única prueba de que la administración disponía no sólo no adveraba, sino que contradecía.

A nuestro modo de ver, la actuación administrativa sólo podía entenderse como resultado de la utilización indebida de modelos-tipo de tramitación, sin efectuar un mínimo análisis material concreto y efectivo de las cuestiones que el interesado había planteado en el curso del procedimiento, lo que, conforme al criterio reiteradamente expuesto por esta institución, no resulta admisible.

Por otra parte, estimábamos que el proceder del Ayuntamiento dificultaba la defensa del interesado, al obligarle a articular unas alegaciones referidas a un lugar inexacto y diferente al marcado por la propia prueba objetiva.

#### • Resultado

Trasladamos esas consideraciones al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que, en respuesta a nuestra petición, apreció la existencia del referido defecto, reconoció que no se había pronunciado sobre las alegaciones del reclamante, y revocó la sanción.

⇒ *Implantación de un régimen de estacionamiento limitado (OTA) en Sopelana (820/2005)*

#### • Reclamación

Un vecino de Sopelana se dirigió a la institución, cuestionando la implantación de un régimen de estacionamiento limitado (OTA) en el municipio, entre otras razones, porque, según aseguraba, el nuevo sistema se había puesto en marcha de forma precipitada y con un elevado grado de improvisación. Así lo demostraba, a su juicio, el hecho de que el sistema se hubiera iniciado sin haberse definido previamente el régimen aplicable a determinados vehículos (los de empresa, leasing, etc.), y que se hubiera ofrecido a las personas interesadas el plazo de tan sólo una semana para poder obtener la tarjeta de residente antes de aplicarse el nuevo régimen.

#### • Análisis

La información que el Ayuntamiento de Sopelana nos proporcionó en el curso de la tramitación de la queja, y la que recabamos por nuestra cuenta, nos permitió comprobar lo siguiente:

- el régimen de estacionamiento limitado se había acordado mediante la Ordenanza reguladora del tráfico, usos y seguridad en las vías públicas de carácter urbano, que se publicó en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Bizkaia de 27 de mayo de 2005, y entró en vigor el día 15 de junio siguiente. Esta disposición, que dedicaba un sólo artículo a regular el nuevo régimen, se limitaba a establecerlo, y a fijar unas mínimas determinaciones, como las zonas, el horario, la necesidad de disponer de un título habilitante para estacionar, el lugar donde debe exhibirse dicho título, y las consecuencias que se derivan de haber sobrepasado los límites horarios. La norma contenía, además, una habilitación a la Alcaldía para determinar las zonas concretas, y señalaba cuáles eran los títulos habilitantes.

- el día 15 de julio, se publicó en el Boletín Oficial del Territorio de Bizkaia la aprobación inicial de una nueva Ordenanza reguladora del servicio público de control de limitación y ordenación del estacionamiento de vehículos en determinadas vías urbanas, acordada el día 8 anterior, que determinaba la regulación completa del sistema. La aprobación definitiva de esta Ordenanza se publicó oficialmente el día 27 de septiembre del mismo año, y no entró en vigor hasta el día 17 de octubre siguiente; es decir, cuatro meses después de que el nuevo sistema hubiera comenzado a aplicarse.
- el día 29 de septiembre anterior a la entrada en vigor de esta última Ordenanza, el Pleno del Ayuntamiento acordó aprobar inicialmente la modificación de determinados preceptos de la misma. El acuerdo se publicó en el Boletín Oficial de Bizkaia de 11 de octubre anterior a la entrada en vigor de la Ordenanza.
- el acuerdo de aprobación definitiva de las tasas por la prestación de este servicio se publicó en el Boletín Oficial del Territorio de Bizkaia el día 13 de junio, y su texto fue corregido el día 20 de ese mismo mes. Dicho acuerdo fue modificado mediante otro que se publicó el día 29 de agosto siguiente.

A nuestro modo de ver, estos datos daban la razón al reclamante en su reproche de improvisación y precipitación, pues evidenciaban que el Ayuntamiento había puesto en marcha el nuevo sistema con una regulación claramente insuficiente para poder aplicarlo, y que no había dispuesto de la completa regulación hasta cuatro meses después de su implantación. Revelaban, igualmente, una falta de definición previa de las tasas a exigir por la prestación de este servicio y del propio régimen de aplicación.

El Ayuntamiento justificaba esta actuación en la necesidad de poner en marcha el sistema de estacionamiento limitado en la época estival, que, según nos informaba, es el de mayor afluencia de vehículos al municipio. Nos indicaba, además, que había concebido un sistema dinámico y sujeto a evolución para adecuarse a las necesidades derivadas de la cambiante realidad.

Entendimos, no obstante, que estas razones no podían amparar la actuación cuestionada, pues lo que había sucedido era, a nuestro criterio, que el Ayuntamiento había puesto en marcha el nuevo régimen sin disponer de un diseño legal completo del mismo, como hubiera sido preciso, y no que hubiera adaptado una previa regulación acabada a eventuales cambios de la realidad social, como sugerían las explicaciones oficiales.

Por otro lado, si, como señalaba el Ayuntamiento, era preciso que el sistema funcionase en la época estival, consideramos que lo procedente hubiera sido iniciar el procedimiento de elaboración de la normativa que tenía que darle cobertura con antelación suficiente para que la completa regulación del régimen pudiera estar ultimada antes de su inicio.

#### • Resultado

Trasladamos la valoración reseñada al Ayuntamiento, y dimos por finalizada nuestra intervención en el asunto, al entender que carecíamos de base para realizar nuevas actuaciones al respecto.

### 7.3. SITUACIÓN DE LOS CALABOZOS DE LA ERTZAINZA Y DE LOS DEPÓSITOS MUNICIPALES

En el marco de las actuaciones que la institución del Ararteko viene realizando para comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones que formulamos en el informe extraordinario *Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza*, una representación de esta institución ha visitado durante este año los depósitos municipales de detenidos de Vitoria-Gasteiz y Barakaldo, con el propósito principal de disponer de datos actualizados sobre la situación de los mismos, ya que nuestra anterior visita a ambas dependencias policiales se había producido en el año 1998. Los pormenores de nuestra intervención al respecto pueden consultarse en el informe ordinario correspondiente a ese año (cap. I).

Tras las visitas, trasladamos a los Ayuntamientos de los dos municipios nuestra valoración, para que nos dieran a conocer su parecer, y su disposición con relación a las observaciones que les realizamos. Lamentablemente, a la fecha de cierre del informe ninguno de las dos administraciones había contestado a nuestra petición, aun cuando en ese momento se había superado con creces el plazo que fijamos al efecto.

#### 1. Visita al depósito municipal de detenidos de Vitoria-Gasteiz

- 1.1. En la visita comprobamos con satisfacción que los responsables policiales habían adoptado algunas de las medidas que les sugerimos a raíz de nuestra anterior visita a las dependencias policiales, en el año 1998, lo que juzgamos muy favorablemente.

En este sentido, constatamos que la entrada independiente a la zona de calabozos es ya accesible para las personas con discapacidad, y que las mantas reúnen las características que aconsejamos.

Verificamos, igualmente, que se ha adaptado el libro “Parte de Detención”, donde se registran manualmente las detenciones, para que su contenido sea bilingüe, y que se ha ampliado también el número de recuadros destinados a reflejar las entradas y salidas, así como el espacio dedicado a “Observaciones”.

También observamos que en el acta de información de derechos a la persona detenida se ha incluido un apartado, después de cada pregunta, donde se hace constar si la persona detenida ha comprendido el derecho en cuestión, y su voluntad de ejercerlo o no. Y aunque no lo pudimos constatar personalmente, nuestro interlocutor nos indicó que existía, asimismo, disponibilidad de un modelo de este documento redactado en euskera.

- 1.2. Nuestra actuación nos permitió constatar, sin embargo, que no se habían llevado a cabo ciertas mejoras que el Ayuntamiento se comprometió en aquella ocasión a considerar, y, en algunos casos, a realizar.

Nos referimos, en concreto, por lo que afecta a las instalaciones, a la implantación de un sistema que permita graduar la intensidad de la luz en el interior de las celdas, a la adecuación de la puerta del aseo para posibilitar la vigilancia de la persona detenida, y a la instalación de una ducha en este lugar.

En lo que atañe al propio funcionamiento del servicio policial, nuestro reparo concierne al acta de información de derechos al detenido, y al libro “Parte de Detención” mencionado.

Así, nos dimos cuenta que el modelo de acta no recoge la sugerencia que realizamos en nuestra visita anterior para que se amplíe el espacio dedicado a recoger los motivos de la detención, con el fin de que sea el adecuado para dejar constancia de que se ha proporcionado a la persona detenida información suficiente acerca “de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad” (art. 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

El libro, por su parte, dispone ya de un recuadro para consignar el número de página, como habíamos sugerido. Sin embargo, pudimos constatar que no figuraba cumplimentado en los ejemplares correspondientes al año en curso, a los que tuvimos acceso, de modo que sigue siendo imposible conocer, mediante una simple consulta, el número anual de detenidos en cada momento, como sería deseable.

Tampoco apreciamos variaciones sustanciales en lo que concierne a la comida que se ofrece a los detenidos, que, según nos informaron nuestros interlocutores, sigue consistiendo, normalmente, en un bocadillo caliente.

Por tal motivo, reiteramos al Ayuntamiento las consideraciones que con relación a estos aspectos le habíamos llegar en nuestra anterior visita, y que recogimos en el informe correspondiente al año 1998.

1.3. Por otro lado, nuestra intervención nos hizo ver la conveniencia de realizar las siguientes nuevas observaciones:

- a) En primer lugar, tuvimos que recordar al Ayuntamiento el deber de cumplir la obligación que establece el artículo 3.5 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, ya que, según nos informaron los responsables policiales, no disponen aún del registro específico de menores a que alude dicho precepto.
- b) Según se nos indicó durante la visita, no se deja constancia del registro corporal realizado al detenido en el libro correspondiente, ni esta actuación encuentra tampoco reflejo en el atestado.

A juicio de esta institución, tanto uno como otro deberían recoger dicha actuación. A nuestro entender, el atestado debería, además, incluir una descripción detallada de la forma en que se ha llevado a cabo esta diligencia, así como de los motivos que justifican la decisión en el caso de que el registro comporte el desnudo de la persona detenida, siguiendo al efecto las pautas de actuación que señalamos en la recomendación de carácter general “La diligencia de registro personal en dependencias policiales”, que incorporamos a nuestro informe ordinario al Parlamento Vasco correspondiente al año 2001 (Cap. VI), cuya copia trasladamos al Ayuntamiento.

- 1.4. Estimamos muy positivo el control que, según la información que nos facilitó nuestro interlocutor, están llevando los responsables policiales de las sentencias dictadas en los procedimientos judiciales tramitados a raíz de atestados instruidos por desobediencia a los agentes y tipos penales similares.

Consideramos que esta práctica constituye un instrumento adecuado para evaluar la calidad del servicio policial, en los términos que señalamos en la recomendación “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” (Cap. VI del informe ordinario al Parlamento Vasco correspondiente al año 2003).

- 1.5. Aunque no pudimos comprobarlo, porque, según se nos indicó, este dato no queda registrado, nuestro interlocutor nos aseguró que se permite a las personas detenidas recibir visitas, lo que estimamos igualmente positivo.
- 1.6. Además de las cuestiones relativas a la detención, aprovechamos la visita para recabar información sobre la atención policial a las mujeres que han sufrido violencia sexista. Los responsables policiales nos aseguraron que se cumplen los protocolos existentes (tanto en lo que se refiere a agresiones sexuales como a violencia contra las mujeres) y que se ha proporcionado información sobre su contenido a todos los agentes. Nos indicaron, asimismo, que han establecido pautas de funcionamiento interno para atender a las denunciantes, labor que generalmente asumen dos agentes mujeres.

En cuanto a la asistencia letrada, hemos insistido en la necesidad de que se avise siempre al turno específico del Colegio de Abogados y de que la intervención tenga lugar, ya que, si bien parece que se informa siempre a la denunciante de esa posibilidad, la realidad es que no en todas las ocasiones el profesional acude a las dependencias policiales. No ha quedado del todo claro el motivo de esa disfunción: al parecer, en unos casos el asesoramiento se realiza por teléfono y, en otros, la Policía Local prima la rapidez, por lo que no se espera al abogado o abogada. Consideramos que este modo de funcionar no responde plenamente al contenido del turno citado, cuestión que hemos planteado a la Policía Local, sin perjuicio de abordarla también con el Colegio de Abogados.

Por último, en relación con las órdenes de alejamiento relativas a personas del municipio, nos explicaron que se está trabajando en la puesta en marcha de un programa informático, que permitirá un manejo ágil y eficaz de esos casos. Se trata de una base de datos genérica y no referida sólo a casos de violencia contra las mujeres. Por otra parte, afirmaron que con frecuencia se adoptan medidas específicas de protección, incluso antes de la adopción de la orden judicial.

## 2. Visita al depósito municipal de detenidos de Barakaldo

- 2.1. También en este caso constatamos que se habían adoptado algunas de las medidas que sugerimos en el año 1998, a raíz de nuestra anterior visita a las dependencias policiales. Así, nos ha sido grato comprobar que la entrada independiente a la zona de calabozos es ya accesible para las personas con discapacidad, que se ha instalado un detector de humos en dicha zona, y que se ha dotado a cada una de las celdas de una esterilla, aunque las que vimos estaban muy deterioradas.
- 2.2. Nuestra actuación nos permitió constatar, sin embargo, que no se habían llevado a cabo ciertas mejoras que el Ayuntamiento se había comprometido en aquella ocasión a considerar, y, en algunos casos, a realizar.

Nos referimos, en concreto, por lo que afecta a las instalaciones, a la eliminación de las barreras arquitectónicas que existen en el acceso principal a la sede policial, a la implantación de un sistema que posibilite graduar la intensidad de la luz en el interior de las celdas, y a la extensión del sistema de calefacción a la zona de calabozos.

En lo que atañe al propio funcionamiento del servicio policial, nuestro reparo concierne al acta de información de derechos al detenido. Verificamos que el acta no dispone todavía del espacio suficiente para dejar constancia de que se ha proporcionado a la persona detenida información suficiente acerca "*de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad*" (art. 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), y que no estaba disponible aún un modelo de este documento redactado en euskera para quienes opten por utilizar esta lengua.

Por tal motivo, tuvimos que reiterar al Ayuntamiento las observaciones que con relación a estos aspectos hicimos constar en el informe ordinario correspondiente al año 1998.

- 2.3. De igual forma, pudimos comprobar que la situación que dio origen a las demás sugerencias que realizamos en dicho informe, sobre las que el Ayuntamiento nos manifestó entonces su disconformidad, permanece también inalterable en la actualidad.

Así, en lo relativo a las instalaciones de la zona de calabozos, las celdas no han variado en cuanto a su superficie –ligeramente inferior a la deseable– y reves-



timiento –alicatado–, las mantas que se proporcionan a las personas detenidas son de similares características –reutilizables–, el aseo continúa sin ducha, y el sistema de vigilancia sigue siendo idéntico. Lo mismo cabe decir del mostrador en el que se recogen las denuncias, que tampoco se ha visto modificado a lo largo de estos años.

Por lo que se refiere a los libros de registro de la detención, no se ha tenido en cuenta hasta la fecha nuestra propuesta de unificar el registro de las detenciones en un solo libro que comprenda un asiento correlativo por cada detención, con espacio suficiente para hacer constar cualquier incidencia que pueda darse durante la detención (agentes encargados de la custodia, revisiones médicas, medicación que se suministra, salidas, visitas, asistencia de abogado, intérprete, etc.). Según comprobamos, se mantienen, con las mismas características, los tres que existían a la sazón.

Tampoco apreciamos variaciones sustanciales en lo que concierne a la comida que se ofrece a los detenidos, que, según nos informaron nuestros interlocutores, sigue consistiendo, normalmente, en un bocadillo caliente.

Ello nos ha obligado, también en este caso, a reiterar al Ayuntamiento las consideraciones que realizamos sobre estos particulares en el año 1998, y que recogimos en el informe ordinario correspondiente a ese año.

A este respecto, hemos llamado particularmente la atención municipal sobre la conveniencia de sustituir el actual alicatado de las paredes de las celdas por otro revestimiento, ya que pudimos observar que algunas de las baldosas estaban rotas, y podrían, por esta razón, utilizarse como instrumentos cortantes. Como expresamos en aquella ocasión, creemos que el acabado de pintura lavable evitaría este problema.

Hay que insistir, igualmente, en la conveniencia de que el registro de la detención se formalice en un único libro, que posea las características que señalamos en el informe del año 1998, y tenga carácter anual.

Consideramos que la actual configuración del libro “Depósito Municipal de Detenidos Preventivos”, encargado de registrar los aspectos más relevantes de la detención, no permite conocer, mediante una simple consulta, las principales incidencias habidas en su transcurso, ni el número anual de detenidos en cada momento, como, entendemos, sería deseable.

2.4. Por otro lado, nuestra intervención nos hizo ver la necesidad de realizar las siguientes nuevas observaciones:

a) Según nos informaron los responsables policiales, en el momento de la visita no disponían tampoco del registro específico de menores a que alude el artículo 3.5

del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Debido a ello, hemos tenido que recordar al Ayuntamiento su obligación de cumplir el mandato legal.

- b) En el curso de la visita, constatamos un error en el número asignado a una detención en el libro “Depósito Municipal de Detenidos Preventivos”, que se había mantenido en las anotaciones subsiguientes.

Constatamos también, con ocasión de la revisión de los registros de una detención y del atestado policial que le correspondía, que no había quedado debidamente reflejado en el mismo libro el hecho de que la persona detenida hubiera sido trasladada al hospital, ni constaba una diligencia en tal sentido en el atestado, pese a que en éste sí figuraba la copia del parte médico que así lo atestiguaba.

Los errores detectados nos han obligado a recordar al Ayuntamiento la necesidad de que los agentes que instruyen las detenciones extremen la diligencia en la cumplimentación de estos trámites.

- c) La puerta del aseo existente en la zona de calabozos, de barrotes verticales hasta el suelo, no garantiza la intimidad de las personas usuarias. En nuestra opinión, la colocación de una placa a media altura en la misma puerta podría salvar esta objeción.
- d) Estimamos que el conjunto de las instalaciones presentaba el día de la visita unas condiciones aceptables de limpieza y mantenimiento.

Sin embargo, reparamos en que las paredes del denominado “cuarto de retención” tenían algunas manchas de suciedad, pese a que, según los responsables policiales que acompañaron a la representación de esta institución, esta dependencia había sido pintada hacía tan sólo quince días.

Con el fin de poder remediar este tipo de problemas sin tener que pintar de nuevo las paredes cada vez que se manchan, sugerimos al Ayuntamiento la utilización de una pintura lavable, que permita la eliminación de la suciedad mediante una simple limpieza.

También percibimos que la luz del aseo se encontraba en ese momento fundida.

- 2.5. Esta institución estima muy positiva la actual disponibilidad, según la información que nos facilitaron nuestros interlocutores, de un modelo de acta de información de derechos a la persona detenida en idiomas extranjeros, como el portugués y rumano.

2.6. Además de las cuestiones relativas a la detención, aprovechamos la visita para recabar información sobre la atención policial a las mujeres que han sufrido violencia sexista. Nuestros interlocutores nos explicaron que, si bien la competencia sobre dicha materia –según los acuerdos de coordinación vigentes– corresponde a la Ertzaintza, se atiende a las denunciante que acuden a la Policía Local, sin que se hayan observado problemas. En todo caso, reconocieron que ninguna de las nueve denuncias recibidas durante el año en curso se había presentado por la noche o en otros momentos en los que podrían surgir dificultades (por ejemplo, respecto a la asistencia jurídica o a la coordinación con servicios sociales, de alojamiento, etc.). Aseguraron que se cumplen los protocolos existentes (tanto en lo que se refiere a agresiones sexuales como a violencia contra las mujeres) y que, incluso, han elaborado materiales propios de información a la denunciante, lo que ha de valorarse positivamente.

En cuanto al registro de datos, comprobamos que se contempla en la estadística el concepto de “violencia doméstica”, aunque no pudimos aclarar en la entrevista los criterios que se utilizan para la clasificación. Como hemos destacado en otras ocasiones, sería necesaria una labor de unificación de criterios entre todos los cuerpos policiales, ya que la disparidad existente dificulta el conocimiento y análisis de los datos correspondientes a la Comunidad Autónoma.

Por último, en relación con las órdenes de alejamiento relativas a personas del municipio, aunque se lleva un control manual –archivándolas en función de la fecha en que se dictaron–, convendría disponer de un registro informático, que permitiese un manejo más rápido y eficaz.

## 8. JUSTICIA

### 8.1. INTRODUCCIÓN

Para hacerse una idea cabal de las actuaciones del Ararteko que se agrupan en el área de Justicia, conviene aclarar que, a pesar de la denominación, su labor en éste ámbito no consiste en una supervisión del funcionamiento de los tribunales. En aplicación del principio de independencia del poder judicial, la tarea de control de la función jurisdiccional se atribuye exclusivamente a los órganos judiciales superiores al que ha dictado la resolución. En consecuencia, la ley que regula esta institución prohíbe al Ararteko entrar a examinar cualquier asunto que haya sido sometido a la consideración de los tribunales. Por ese motivo, también durante el año 2005 esta defensoría ha debido rechazar la admisión de 31 quejas.

A los comisionados parlamentarios les corresponde la vigilancia sobre el desenvolvimiento del servicio público judicial, en su dimensión puramente administrativa, es decir, como organización de medios materiales y personales. Desde esta perspectiva, el área que nos ocupa agrupa intervenciones de diversa naturaleza, cuyo nexo de unión radica en su relación, directa o indirecta, con la aplicación de la justicia. Las quejas que han dado lugar a la tramitación de un expediente se clasifican del siguiente modo:

- Actuaciones en materia penitenciaria .....	23
- Funcionamiento de la Administración de justicia .....	8
- Colegios de abogados y procuradores .....	4
- Menores infractores .....	2
- Otros aspectos.....	2
- Medios personales y materiales de la Administración de justicia	1

Antes de iniciar la revisión de las principales cuestiones abordadas en los expedientes de queja tramitados en el área de Justicia, conviene hacer alusión a los **asuntos que no han podido ser admitidos**, porque se referían a problemas que habían sido resueltos judicialmente o se hallaban pendientes de serlo. El impedimento legal para que el Ararteko entre a examinar esas quejas no resta significación a los conflictos sociales que reflejan.

Quizás el más grave de esos conflictos sea el referido a las mujeres que han sufrido violencia sexista y que, tras haber dado el paso de denunciar penalmente a sus agresores, no han recibido una respuesta judicial eficaz. Resulta innegable que las últimas reformas legales –en particular, la Ley de Medidas de protección integral contra la violencia de género–, así como la mayor implicación de las instituciones públicas en la reacción frente a esa intolerable vulneración de los derechos humanos han supuesto una mejora en la situación de las mujeres afectadas. Sin embargo, siguen siendo demasiado frecuentes las quejas de éstas en relación con las demoras excesivas en los procedimientos, con la falta de coordinación entre las jurisdicciones penal y civil, con el trato incorrecto en los juzgados, o por parte de los abogados, a quienes en ocasiones acusan de ofrecerles informaciones deficientes o, incluso, inexactas.

En el apartado de este informe dedicado a las mujeres como “colectivo de atención preferente”, se incluye un epígrafe sobre la violencia de género –al que nos remitimos–

donde se tratan con mayor detenimiento estos casos. No obstante, hay que poner de relieve que la protección efectiva de las mujeres frente a la violencia surgida en el seno de la convivencia sigue siendo un objetivo a conseguir; una meta no alcanzada hacia la que nuestra sociedad avanza a un ritmo mucho más lento que el de las reformas legales.

Además de los casos en los que se alude a la violencia de género, son frecuentes las quejas sobre otros procedimientos judiciales relativos a rupturas familiares. En ocasiones son mujeres las que manifiestan su disconformidad con las medidas establecidas (alimentos; régimen de visitas a hijas e hijos menores...) y, en particular, con los procesos de liquidación de la sociedad de gananciales, cuyas dilaciones suelen afectar muy negativamente a la parte económicamente más débil. Sin embargo, son también numerosos los padres que protestan por las decisiones sobre la custodia de la prole, la cuantía de las pensiones, etc. Parece evidente que, si en cualquier ámbito de confrontación resulta conveniente impulsar la resolución extrajudicial de conflictos, en el campo de los problemas familiares la necesidad de potenciar ese tipo de arreglos es perentoria.

Como cabe esperar, las reclamaciones que ponen de manifiesto el desacuerdo con resoluciones judiciales se refieren a todas las jurisdicciones y a un amplísimo abanico de cuestiones y problemas (trato otorgado a un testigo en una vista oral; valoración de las secuelas de un accidente laboral; ejecución de sentencia que vacía de contenido una resolución favorable; decisiones judiciales sobre asistencia jurídica gratuita; etc.). Ahora bien, han de reseñarse por su abundancia las quejas que se suscitan en el ámbito penal.

Según se ha mencionado en la Introducción del área de Interior, un grupo importante de dichas quejas son las referidas a la actitud judicial ante las denuncias por torturas o tratos degradantes durante las detenciones policiales en régimen de incomunicación. Las personas afectadas protestan por la nula credibilidad que los jueces ofrecen a sus relatos y por la consecuente omisión de cualquier investigación judicial. Rechazan también los –en su opinión– sistemáticos sobreseimientos y archivos por parte de los Juzgados de Guardia de cualquier denuncia relativa a este tipo de delitos de funcionarios policiales o de prisiones.

Al respecto, hemos de ratificarnos en la declaración del Ararteko sobre la tortura (21-12-2004). En dicho documento, partiendo de que el primer paso hacia la erradicación de esa vulneración de la dignidad humana consiste en asumir su posible existencia, esta institución insistía en la necesidad de investigar cualquier denuncia de tortura y de imponer el debido castigo cuando la comisión de tal crimen se haya probado, sin olvidar la adecuada reparación a las víctimas.

A diferencia de otros años y salvo las ya reseñadas de violencia contra las mujeres, en esta ocasión no se han recibido reclamaciones de víctimas de delitos. Por el contrario, han sido frecuentes las quejas rechazadas en las que se protestaba frente a decisiones judiciales adoptadas en procedimientos penales: Desde situaciones de prisión preventiva –con denuncia, en varios casos, de dilaciones en el proceso–, hasta denegaciones de la libertad condicional por enfermedad grave, pasando por condenas consideradas injustas o desproporcionadas, por divergencias en el cómputo de las penas, etc.

Al menos en tres ocasiones –dos causas penales relacionadas con la llamada *kale borroka* y otra de distinta naturaleza–, los reclamantes se quejaban de filtraciones a los medios de comunicación de diferentes contenidos del sumario que las propias personas procesadas no conocían. Resulta imposible en estos casos comprobar si la filtración

ha procedido del juzgado o de la policía. Cuando hemos planteado la cuestión, ambas instancias han negado su responsabilidad, desconociendo si han realizado algún tipo de investigación interna.

En varios casos, las personas que reclaman frente a resoluciones judiciales son de origen extranjero. Entre las cuestiones planteadas, es preciso mencionar una en la que, si bien no pudimos entrar, nos pareció de una notable gravedad. Se trataba de un inmigrante que fue abordado por la Policía Local de Portugalete cuando se dedicaba a la venta ambulante. Puesto que –según los agentes– les insultó, le detuvieron y acusaron de un supuesto delito de resistencia. Al llegar al Juzgado de Barakaldo, el asunto es calificado desde el inicio como falta –lo que es habitual en estos casos–, pero el problema surge en las citaciones. En la única que recibe, para asistir a juicio, consta en varios lugares que la denuncia ha sido por “*Falta de realización de actividades sin seguro obligatorio*”. El afectado –con bastante lógica– piensa que se trata de alguna cuestión relativa al seguro de su automóvil y acude al Juzgado con la documentación de éste, pero sin imaginarse que iba a ser juzgado por una falta contra el orden público y, por supuesto, sin abogado, ni testigos. Aunque –según afirma– lo intentó explicar en la vista, ésta se celebró y fue condenado a una multa. Cuando acudió al Ararteko ya no cabía el recurso contra la sentencia.

Desde nuestro punto de vista, parece un caso claro de indefensión, en el que la falta de recursos –económicos, culturales...– de la persona afectada ha impedido que llegue a ser conocido por las instancias capacitadas para subsanar los posibles errores iniciales.

Tampoco hemos podido intervenir ante una situación bastante paradójica que describe un recluso de Nanclares. Después de estudiar la documentación que nos ha remitido, concluimos que se encuentra cumpliendo una pena y, al mismo tiempo, en prisión preventiva por otra causa, situación que se había prorrogado hasta la mitad de la condena impuesta en primera instancia. Cuando transcurre ese plazo, solicita la libertad provisional, que, en principio le conceden, pero luego recurre la acusación particular, alegando que, puesto que el acusado está preso en cumplimiento de otra condena, no puede considerarse que haya estado privado de libertad como medida cautelar. Por ese motivo, la Audiencia Provincial de Álava decide mantenerle en prisión preventiva, entendiendo en los fundamentos jurídicos que el sometimiento efectivo del preso a esa causa “*comenzará el día en que, pudiendo acceder a la libertad en la ejecución de la otra causa (v.gr.: concesión de un permiso penitenciario de salida), se le deniegue por su condición de preso preventivo*”. El problema es que –como se deduce de otros documentos facilitados por el interesado– eso ya está ocurriendo. De hecho, hay una resolución del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria anterior a la de la Audiencia Provincial, en la que se afirma que no puede pronunciarse sobre la posible progresión a 3º grado, porque, al ser preventivo, se encuentra sin clasificar. Como se trata de un asunto reciente, estamos haciendo algunas gestiones informativas para poder ofrecer alguna orientación al reclamante.

Otro asunto que se ha planteado a la institución a finales del año es el de un ciudadano que se encuentra en la prisión de Basauri, a pesar de que en su día se le apreció una eximente por enfermedad mental. Según afirma la asociación reclamante, como consecuencia del incumplimiento de una medida de seguridad no privativa de libertad, la Audiencia Provincial acordó su ingreso en prisión, decisión que –con los datos de que

disponemos— resulta bastante sorprendente. En el momento de redactar esta memoria, esta institución está llevando a cabo gestiones para obtener una información completa sobre el caso y tratar de establecer alguna vía de actuación.

Estas quejas —que formalmente no han podido ser admitidas a trámite— enlazan con las denominadas **actuaciones en materia penitenciaria**, que también este año constituyen el grupo más numeroso de expedientes del área de Justicia. Como hemos explicado en otras ocasiones, puesto que todavía no ha tenido lugar la transferencia a la Administración vasca de las funciones de gestión de los centros penitenciarios, el Ararteko carece de competencias de control en ese ámbito. Por ello, las reclamaciones que se reciben sobre eventuales irregularidades en el funcionamiento de las prisiones se remiten al Defensor del Pueblo y se califican, a efectos organizativos, en función de dicha remisión, por lo que no aparecen reflejadas en las cifras anteriores.

De cualquier modo, a diferencia de otros años, en 2005 han sido escasas las quejas que hemos remitido a nuestro homólogo estatal en esta materia. Por lo que se refiere al colectivo de personas presas por causas relacionadas con el terrorismo, únicamente hemos enviado dos quejas individuales. A finales de año, hemos vuelto a recibir un escrito de la asociación Etxerat, relativo a las dificultades que manifiestan seguir encontrando quienes pretenden cursar estudios en la UPV-EHU desde la prisión. Esta cuestión fue abordada en un encuentro que mantuvieron el Ararteko y el Defensor del Pueblo y, puesto que ha vuelto a ser planteada por otra asociación a primeros de 2006, será retomada a lo largo de este año.

En varias ocasiones se han dirigido a esta institución asociaciones o ayuntamientos para plantear asuntos referidos a determinados miembros del citado colectivo. Sin embargo, hemos considerado que la remisión al Defensor del Pueblo no resultaba oportuna, principalmente porque, al no ser los propios afectados quienes presentaban la queja, desconocíamos si ellos estaban o no interesados en solicitar la intervención de la mencionada institución garantista.

Por otra parte, no hemos tenido ninguna noticia de las eventuales actuaciones del Defensor del Pueblo en relación con la queja promovida —en diciembre de 2004— por varias mujeres presas en la cárcel de Brieva, quienes se dirigieron al Ararteko para denunciar graves insuficiencias en la atención ginecológica, así como inexistencia de información y de educación adecuada en cuestiones de salud sexual y anticoncepción.

Otro asunto que, en principio, hubiese correspondido a la Defensoría estatal es el planteado por un ciudadano que había sido trasladado desde Francia para cumplir en una prisión española la pena que allí le había sido impuesta. Denunciaba las dificultades que estaba encontrando para que se le computasen unas redenciones penitenciarias obtenidas en aquel país. Al final, la solución del caso llegó por una resolución de la Audiencia Nacional que modificaba parcialmente otra decisión anterior.

En el resto de las quejas provenientes de las prisiones no se denunciaban posibles actuaciones irregulares de la Administración, sino que se exponían, bien problemas en los que se observaba algún tipo de implicación de las instituciones públicas de la CAPV, bien meras demandas de información o de orientación. Son los expedientes que agrupamos bajo la denominación de “*actuaciones en materia penitenciaria*”.

Como en ejercicios anteriores, durante 2005 han sido muy numerosos los escritos que hemos recibido de personas presas, casi todas ellas recluidas en los centros penitenciarios del País Vasco, aunque también se han dirigido al Ararteko internos de otras

prisiones. Las cuestiones planteadas presentan una enorme variedad, pero –lamentablemente– este año es obligado poner de relieve las quejas referidas a las muertes de presos acaecidas en Nanclares de la Oca, en particular, los suicidios. La primera reclamación fue presentada por una asociación y aludía a los dos fallecimientos que tuvieron lugar el 15 de diciembre de 2004 –uno de ellos por suicidio–, pero han sido muchas las cartas de reclusos que abordaban el tema –directa o indirectamente– y que apuntaban a las condiciones de vida en esa prisión como las causas últimas del problema. Puesto que la preocupante reiteración de las muertes no naturales constituyó una de las razones por las que el Ararteko visitó las tres prisiones vascas, nos remitimos al último apartado de esta sección (8.3), donde se expone de forma más detallada esa y otras actuaciones de oficio llevadas a cabo por esta institución en relación con las personas presas.

No obstante, hay que mencionar aquí un asunto concreto planteado por una asociación en relación con las muertes en prisión. El colectivo reclamante había denunciado en varias ocasiones que ni la Administración penitenciaria, ni el Juzgado de Instrucción actuante, ofrecían a la familia de los reclusos fallecidos una mínima información sobre las circunstancias y las causas del óbito. Como el problema se formulaba de modo genérico, así lo había trasladado el Ararteko a las diversas instancias con las que se ha entrevistado. Ahora bien, en los últimos días del año, la asociación citada ha presentado una queja relativa a la falta de información a los allegados de un joven que murió en la prisión de Nanclares de la Oca. Hemos dado traslado de la reclamación a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Álava y, en el momento de redacción de este informe, nos hallamos a la espera de la respuesta.

Entrando ya en las cuestiones concretas, se han vuelto a repetir este año las quejas que denuncian la deficiente respuesta de la Administración penitenciaria a la enfermedad mental, aunque los afectados inciden sobre todo en la carencia de centros específicos que permitan, bien el cumplimiento de la pena fuera de la prisión, bien el acogimiento en el momento de la excarcelación, la cual suele retrasarse en estos casos precisamente por la inexistencia de recursos que permitan la obtención de la libertad condicional. Quejas muy similares provienen de internos con problemas de drogodependencia, situaciones que –no se olvide– cada vez con más frecuencia aparecen asociadas a patologías mentales o a otras enfermedades graves, como el sida. Conviene recordar que el Ararteko viene incidiendo en esta carencia de recursos en todos sus informes anuales de los últimos años, sin que las instituciones vascas competentes hayan adoptado medidas.

También se ha vuelto a recibir este año una reclamación promovida por un recluso que sufre una grave enfermedad crónica y, aunque reúne las condiciones para salir en libertad condicional, sigue en prisión ante la imposibilidad de encontrar un centro donde, además de residir, se le asegure la atención médica que precisa. Como en casos anteriores, Osakidetza no ha estimado adecuado su ingreso en ninguno de los centros donde habitualmente se atiende a personas enfermas con problemas de inserción social. Cabe mencionar que uno de los presos enfermos cuya situación exponíamos en la memoria de 2004 murió este año en la Unidad de Custodia Especial del Hospital de Txagorritxu, sin haber logrado la libertad.

En relación, asimismo, con la atención sanitaria, un preso manifestaba su protesta por el retraso que experimentó una operación quirúrgica a la que hubo de ser sometido. Según exponía, le hicieron una biopsia de próstata, pero, en lugar de volver a citarle en el Servicio de Urología a los ocho días como le indicaron inicialmente, la consulta



tuvo lugar mes y medio más tarde, a pesar de que –como luego supo– el resultado de la prueba aconsejaba la extirpación total de la próstata. El reclamante exponía su disconformidad tanto con el modo de actuar del centro sanitario como del servicio médico de la prisión, en el que hubo un fallo en la transmisión de la información que provocó la falta de reacción ante la suspensión de una primera consulta. Al respecto, llevamos a cabo las gestiones compatibles con las limitaciones competenciales que nos afectan y sometimos a la decisión del interesado la posibilidad de remitir la queja al Defensor del Pueblo.

Por otra parte, nos dirigimos también a Osakidetza, que nos facilitó algunas explicaciones. Al parecer, coincidiendo con las fechas de realización de la biopsia, el Servicio de urología del Hospital Txagorritxu perdió –por diversas razones– la mitad de los especialistas que lo componían. Ante la imposibilidad de contratar otros, se vieron obligados a priorizar la asistencia de los casos mas graves, lo que provocó modificaciones en citas de varios pacientes, que se comunicaron por teléfono. En el caso que nos ocupa, dicha comunicación se hizo al centro penitenciario, pero no directamente al propio interesado ni a un médico que pudiera valorar la importancia del retraso. Osakidetza reconocía la falta de coordinación con los servicios sanitarios de la prisión y pedía disculpas por haber defraudado las expectativas del paciente. Nos informaba, asimismo, de que ya se había programado la intervención quirúrgica de éste, por lo que entendimos que la queja se había resuelto.

Sin abandonar el campo de la asistencia sanitaria a la población penitenciaria, hemos de mencionar los problemas surgidos en los traslados desde Nanclares de la Oca a los centros hospitalarios. Como es sabido, la Ertzaintza se encarga de los diferentes traslados de personas presas dentro del territorio de la CAPV y, en años anteriores, hemos dado cuenta de diversas carencias detectadas en ese ámbito. Siguen sin resolverse los problemas relativos a las conducciones de reclusos varones de esa prisión a juicios que se celebran en Bizkaia, puesto que –para una comparecencia de unas horas ante el juzgado– los presos continúan permaneciendo un mínimo de una semana en el centro de Basauri, lo que provoca disfunciones en las dos prisiones implicadas y, lo que es más grave, serios perjuicios a los internos afectados.

Además de esa seria deficiencia, durante 2005 nos han llegado dos quejas en las que, de modo colateral, se planteaban nuevas suspensiones o retrasos en traslados a centros médicos. Aunque no nos ha sido posible abordar las cuestiones concretas –por la falta de datos sobre las fechas de los supuestos incidentes– hemos vuelto a plantear el tema en una reunión con el Consejero de Justicia del Gobierno Vasco, ya que entendemos que corresponde a ese Departamento coordinar las actuaciones del ejecutivo en materia penitenciaria y, en este caso concreto, insistir ante el Departamento de Interior para que asuma sus responsabilidades. En ese sentido, pensamos que no es de recibo que casi cinco años después de que se plantease la primera queja al respecto, la Ertzaintza siga sin solucionar la falta de medios humanos y materiales que ya entonces alegaba. Aunque en diversas ocasiones hemos insistido en que la resolución de una cuestión tan relevante no puede posponerse indefinidamente, no parece observarse ninguna mejora; por el contrario, el problema ha podido agravarse por el incremento de la población penitenciaria.

Dentro de la gran variedad de cuestiones y consultas que plantean las personas presas –y que pueden referirse a cualquier ámbito de la vida, como la tutela de menores

o el modo de hacer testamento...–, se han repetido respecto a años anteriores algunas quejas relativas a las pensiones no contributivas por minusvalía y, por supuesto, también las relacionadas con la concesión de permisos, clasificación penitenciaria, lugar de cumplimiento, comunicaciones y visitas, etc. Como novedad puede señalarse que, durante este ejercicio, se han recibido varios escritos que, sin centrarse en un problema personal o en una supuesta actuación irregular de la Administración penitenciaria, denunciaban de forma genérica las condiciones de vida en prisión, dando más relevancia en unos casos a las carencias en la alimentación, en otros, a las deficiencias de los edificios o del sistema de calefacción, a la falta de un auténtico tratamiento penitenciario, a los problemas de convivencia derivados de una ausencia de separación real entre distintos tipos de reclusos, etc. Aunque hay que insistir en la diversidad de enfoques, muchos reclamantes coinciden en denunciar el retraso con el que son atendidas sus demandas de entrevistas con los profesionales de tratamiento y con los educadores, de quienes llegan a afirmar en algún caso que “no aparecen por el módulo”. La disconformidad con la intensidad de la atención y, en particular, con las dificultades para mantener una entrevista, alcanzan, asimismo, a la titular del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. También el nuevo sistema de comunicaciones telefónicas es objeto de críticas. Se retoman estos temas más detenidamente en el siguiente apartado (8.3), referido a la situación de las cárceles en la CAPV.

Para terminar esta alusión a las reclamaciones provenientes de las prisiones, hay que hacer referencia al colectivo de inmigrantes encarcelados. Como lógica consecuencia de la creciente criminalización de ese colectivo, son cada vez más numerosas las quejas suscritas por reclusos de origen extranjero. Aunque las cuestiones son muy diferentes –algunas de ellas ya se han mencionado, por ejemplo, la prolongación excesiva de la prisión preventiva–, cabe citar algunos casos, como el de quien había solicitado un permiso de salida para contraer matrimonio; o el del ciudadano belga que denuncia el retraso en la tramitación de su solicitud de traslado a su país para cumplir la pena. Otro inmigrante acudió al Ararteko para exponer que en el juicio se le había asegurado que iba a obtener la suspensión condicional de la pena si pagaba la responsabilidad civil y, habiéndolo hecho, seguía en prisión. Mediante una gestión informativa supimos que, si bien el dinero que había abonado el reclamante se había destinado al concepto indicado –lo que no quedaba claro en un documento que aportaba–, al parecer se había iniciado un procedimiento de expulsión del país, en aplicación del art. 89 del Código penal.

La queja expuesta se encuentra a medio camino entre las denominadas “*actuaciones en materia penitenciaria*” y las intervenciones de esta institución relativas al **funcionamiento de la Administración de justicia**. Como puede comprobarse en las cifras ofrecidas al inicio de este apartado, son pocos los expedientes tramitados en relación con este aspecto, que podría considerarse central en el área de Justicia. En dos ocasiones durante el pasado año –en un grupo de trabajo del Observatorio Vasco de la Justicia y en un curso de formación para jueces y magistrados– esta institución pudo exponer sus reflexiones sobre la comunicación entre los tribunales y la ciudadanía, así como su convencimiento de que –a pesar de la escasez de quejas al respecto– la gente no percibe la justicia como un servicio público amable, sino como un medio inhóspito, antipático, casi hostil, que provoca inseguridad, desconcierto, algo de temor en unos casos y, en otros, la sensación de haber recibido un trato poco cortés e, incluso, falta de respeto.

Aunque la preocupación por la calidad también ha llegado –con cierto retraso– al servicio público judicial, y resulta indudable que se han producido avances, se aprecia entre las personas usuarias cierta falta de conciencia sobre los propios derechos, lo que les lleva a asumir la “inaccesibilidad” de la Administración de justicia con algo de fatalismo. Los afectados manifiestan su disconformidad con el contenido de ciertas resoluciones judiciales, pero casi nunca se quejan de las formas, de la puesta en escena, del excesivo componente litúrgico de algunos actos judiciales...; elementos todos ellos que, unidos a un lenguaje bastante críptico –cuando no claramente ininteligible o incorrecto–, convierten a los tribunales en una especie de laberinto para la ciudadanía.

Las cuestiones que la representante del Ararteko planteó en sus intervenciones no provenían, por tanto, de quejas recibidas, sino que se trataban de aspectos detectados en la documentación presentada por las personas reclamantes, a los cuales éstas apenas habían concedido importancia. En otros casos, las informaciones habían sido proporcionadas por trabajadores de la institución, obtenidas de sus propias experiencias en los tribunales o de las de personas cercanas.

Ante la imposibilidad de mencionar aquí todos los puntos que se abordaron en las citadas ponencias, conviene citar dos cuestiones: Por un lado, en relación con la falta de claridad del lenguaje judicial, además de repasar la terminología y, sobre todo, la forma de redacción y el estilo, se trató de lo que podría denominarse “uso perverso” de los modelos de documentos que proporciona la aplicación informática utilizada en la Administración de justicia del País Vasco. Analizando casos concretos se demuestra que, si bien la ofimática aporta ventajas irrenunciables y facilita el trabajo, en ocasiones se olvida que el objetivo consiste en la mejora de la calidad de los textos, no sólo en el incremento de la cantidad. Así, se expusieron ejemplos de mal uso de las plantillas en resoluciones en las que no se había adaptado el modelo a las circunstancias del caso y, en consecuencia, se utilizaban términos inadecuados que hacían incomprensible el texto (“*el/los menor/es interviniente/s*”) y, lo que es más grave, se incluían disposiciones o advertencias que resultaban totalmente ajenas e inaplicables en el caso.

Otra cuestión relevante es la referida a las deficiencias de las notificaciones y citaciones que las personas reciben directamente en sus casas. Además de notables faltas de información sobre el objeto de la citación (ej: “*para cumplimentar exhorto*”) o de informaciones incorrectas, de pretendidas notificaciones por teléfono, de utilización de un lenguaje amenazante –en particular, cuando coinciden las condiciones de denunciante y testigo–, se detectan también importantes defectos en la forma de entrega, con graves vulneraciones de la confidencialidad de las comunicaciones.

En conclusión, es preciso reconocer que, a pesar de las indudables mejoras conseguidas, la Administración de justicia no ha llegado a convertirse en el servicio público que perseguía la *Carta de derechos de los ciudadanos ante la Justicia* (2002), a saber: ágil, de calidad, eficaz y regido por los principios de transparencia, información y atención adecuada al público.

Entrando ya en el contenido de las quejas recibidas, hay que poner de relieve que sólo en una ocasión se ha planteado como motivo principal de la reclamación el retraso en la tramitación del procedimiento judicial. Se trataba de un recurso contencioso-administrativo interpuesto ante el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), sobre el que no se había recibido información alguna en dos años. El caso era prácticamente idéntico a uno que el Ararteko trasladó a la Sala de Gobierno de dicho Tribunal a finales de 2003. En

aquella ocasión, ese órgano nos hizo llegar las explicaciones del Presidente de la Sala concernida, según las cuales el importante volumen de asuntos en tramitación, junto con la preferencia de los recursos en materia de extranjería, ralentizaba palpablemente la resolución del resto de los expedientes. Aunque la Sala de Gobierno no apreciaba ninguna irregularidad, nos informó de que, con el fin de procurar la actualización de las salas de lo contencioso-administrativo del TSJ, existía un plan de refuerzo, mediante la adscripción de magistrados suplentes con carácter temporal y de forma continuada. Como parece evidente que tal plan de refuerzo no ha obtenido los resultados previstos, hemos puesto la nueva queja en conocimiento de la citada Sala de Gobierno, pero en el momento de redactar este informe todavía no se ha recibido ninguna respuesta.

Entre las quejas por dilación de los procedimientos judiciales habría que incluir las –ya mencionadas– referidas a la prolongación excesiva de causas penales en las que hay procesados en prisión preventiva. Conviene recordar que esa situación afecta con mayor frecuencia a personas de origen extranjero, quienes tienen más probabilidades de sufrir privación de libertad previa al juicio por carecer de arraigo social.

También se detectan retrasos importantes en algunos procedimientos de separación o divorcio, sobre todo, en los trámites de liquidación de la sociedad de gananciales. Sin embargo, con frecuencia no remitimos estos asuntos al órgano judicial con capacidad para investigarlos puesto que queda patente en la queja que es la otra parte –generalmente, el hombre– quien utiliza su mayor capacidad económica para entorpecer el proceso.

Cambiando de problemática, durante el pasado año se han recibido tres quejas diferentes relativas al servicio que prestan los registros civiles. Dos de ellas, referidas ambas al Registro civil de Vitoria-Gasteiz, se resumen en el siguiente apartado, donde pueden consultarse. La tercera provenía de un ciudadano que, al amparo de la reciente modificación del Código civil, iba a contraer matrimonio con otro varón. Exponía que, con la intención de recabar información e ir preparando los trámites legales, había consultado la página web del Departamento de Justicia ([www.justizia.net](http://www.justizia.net)). Al entrar en el apartado referido al Registro civil y, en concreto al de *Requisitos del matrimonio civil*, obtuvo un modelo de *Declaración para contraer matrimonio civil* que respondía al modelo tradicional -hablaba de esposo y esposa-, por lo que no se ajustaba a la situación del interesado, ni a la del resto de personas que fueran a casarse con otra de su mismo sexo.

Una vez comprobada la exactitud de la información facilitada por el reclamante, nos dirigimos al Departamento citado, cuya labor para facilitar el acceso a la Administración de justicia mediante la citada página web es muy apreciada por esta institución. Siendo conscientes de que el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma resultaba escaso, nos pareció oportuno trasladar la queja como un modo de colaborar en la detección y agilización de los cambios necesarios.

En su respuesta, el Departamento nos explicaba que, si bien “*la competencia del material normalizado del Registro Civil quedó excluida de la transferencia operada a esta Comunidad Autónoma*”, mientras el Ministerio de Justicia realiza las modificaciones oportunas, ha adoptado las siguientes iniciativas: a) creación de una Comisión para la actualización de los modelos y formularios utilizados en los expedientes de matrimonio, a pesar de que los documentos resultantes habrán de ofrecerse a modo de mera sugerencia a los jueces responsables de los Registros civiles; b) revisión

y corrección de los contenidos de la página web de la Administración de Justicia, en lo referente a las modificaciones legales en materia de derecho civil y del Registro civil. Al respecto, esta institución ha comprobado que en el formulario que suscitó la queja se han sustituido los términos esposo y esposa por los de “contrayentes”, lo que, sin variar en absoluto el contenido del modelo, ha supuesto su adaptación a la nueva regulación legal. El Ararteko ha valorado positivamente la actuación del Departamento de Justicia en este caso.

El resto de reclamaciones relativas al funcionamiento de los tribunales abordan cuestiones muy variadas. A principios de año se dirigió a esta institución una ciudadana a la que le habían embargado un inmueble como consecuencia de una sentencia condenatoria dictada en un pleito en el que ella no había sido parte. No es la primera queja que nos llega por errores en la identificación del deudor que dan lugar a embargos injustificados. En este caso, el problema se solucionó con relativa facilidad, pero hay que volver a insistir en la necesidad de que los juzgados proporcionen a los registros de la propiedad una completa identificación de los deudores, para evitar los graves perjuicios derivados de la –relativamente frecuente– coincidencia de nombre y apellidos.

Otra ciudadana se quejaba por la imposibilidad de obtener copia de un sumario del año 1954, relativo a la muerte de su padre. Estaba interesada en el documento, ya que, al parecer, el fallecimiento había sido consecuencia de un accidente laboral, circunstancia que se había ocultado en el certificado de defunción. Según exponía, en el Juzgado de Balmaseda constaba que el sumario había sido trasladado a la –entonces– Audiencia Territorial, pero en el Archivo Central del actual Tribunal Superior de Justicia no se conserva ningún expediente con esa referencia. A pesar de que ya se habían realizado indagaciones a iniciativa de la interesada, volvimos a insistir sobre el asunto, sin que las nuevas búsquedas efectuadas hayan alcanzado el resultado pretendido.

Desde la perspectiva de un colaborador habitual con la Administración de justicia, un ciudadano que, desde hace mucho tiempo, realiza peritaciones en los procedimientos judiciales criticaba el sistema de designación de peritos que sigue en la actualidad el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco. Insistía en que, con cierta frecuencia, se encargaban pruebas periciales a personas que no disponen de la titulación necesaria. Cuestionaba, asimismo, las razones –a su entender, infundadas– por las que ese organismo le denegaba el pago de algunas de sus intervenciones ante los tribunales. Solicitada información al mencionado Departamento, hemos llegado a la conclusión de que no cabe apreciar irregularidad alguna en el funcionamiento del servicio de peritaciones.

En otra queja diferente, una persona que había sufrido lesiones en una agresión, denunciaba la demora –en su opinión, excesiva– con la que le habían citado para la consulta con el médico forense. El reclamante tenía razón respecto a que, más de un mes después de producidas las heridas, iba a resultar imposible apreciar su entidad, pero –desde nuestro punto de vista– el fallo en el funcionamiento del sistema radicaba en que no se le había dado ninguna explicación sobre la finalidad del examen del médico forense. Una cuestión idéntica a ésta se planteaba indirectamente en una queja motivada por una intervención policial y, por tanto, analizada en el área de Interior.

Para terminar este apartado, debemos mencionar la protesta de un ciudadano frente al modo de actuar de la Audiencia Provincial de Bizkaia en una causa penal. Su primer motivo de queja se refería al hecho de que no se le notificó el embargo que se

había acordado sobre su sueldo para hacer frente a cierta responsabilidad civil derivada de delito. Tuvo conocimiento de la orden de retención de sueldo por la comunicación que se realizó a la empresa, y observó que en ella se hacía constar un antiguo domicilio suyo de Bilbao, a pesar de que se conocía su actual dirección –en otra Comunidad Autónoma, la misma en la que se ubica la empresa–, donde dos años antes había recibido un requerimiento de pago.

Pero el principal motivo de queja radicaba en que, en la citada orden de retención de sueldo que la Sección 1ª de la Audiencia Provincial de Bilbao hizo llegar a dicha empresa, se hacía constar, destacado en negrita, el hecho denunciado –robo con homicidio–, cuando se trataba de unos hechos acaecidos en 1980 y de una sentencia firme de 1982. El afectado explicaba los notables perjuicios de todo tipo que esa comunicación le produjo, pero, con independencia de ello, esta institución entendía que la mención del delito por el que fue juzgado –sin especificar su grado de participación– resultaba del todo innecesaria, además de constituir un serio obstáculo en su proceso de reinserción social. Evidentemente, el penado sigue obligado a reparar, en la medida de lo posible, el daño causado y, por tanto, debe hacer frente a la responsabilidad civil derivada del delito, pero tiene también derecho a intentar que no se conozca la condena, máxime cuando los hechos tuvieron lugar 25 años antes.

Estimando que, tanto la obligación de favorecer la reinserción social de los penados (art. 25.2 de la Constitución), como la prohibición de que los antecedentes penales provoquen discriminación social o jurídica (art. 73.2 de la LOG Penitenciaria), atañen a todos los poderes públicos, llegamos a la conclusión de que en la queja se apreciaban indicios de una eventual actuación incorrecta del tribunal mencionado, por lo que pusimos el asunto en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial. Al poco tiempo, este organismo nos informó de la incoación de un expediente disciplinario, sobre cuya tramitación no hemos tenido ulteriores noticias.

Aunque a efectos de organización interna no se han incluido en el área de Justicia, se han puesto en conocimiento de la Fiscalía dos asuntos referentes a menores en posible situación de riesgo. Uno de ellos se refería a un chico de 15 años, residente en Bizkaia, cuya madre, viuda, le había ingresado en un centro en Navarra, por supuestos problemas psíquicos. La familia paterna del adolescente cuestionaba no sólo la adecuación del citado centro, sino la propia existencia de las alteraciones psicológicas y, sobre todo, denunciaba que los responsables del centro estaban impidiendo cualquier comunicación con el menor.

Como resultado de varias gestiones con la Fiscalía de Menores de Bizkaia y con la de Navarra, supimos que no podía apreciarse una situación de desprotección, aunque se había descubierto que el adolescente no estaba correctamente escolarizado, aspecto sobre el que se iba a realizar un seguimiento. Nuestra intervención en este caso finalizó porque la familia paterna acudió a la vía judicial.

En el otro asunto, una mujer –que ya se había dirigido a esta institución en otras ocasiones a raíz de que le privasen de la custodia de su hija– acudió al Ararteko para denunciar los supuestos abusos sexuales y malos tratos que la niña estaría sufriendo por parte del padre y del abuelo paterno, con quienes actualmente convive. Ante denuncias similares, otras veces nos habíamos puesto en contacto con el Servicio de Infancia de la Diputación Foral de Bizkaia, cuyas profesionales están convencidas de que los temores de la reclamante son producto de sus problemas mentales. Sin embargo, en esta oca-

sión, y ante la mera posibilidad de que existiese un riesgo real para la niña, pusimos el caso en conocimiento del Ministerio Fiscal.

En contestación, la Fiscal encargada nos explicó todas las actuaciones que se habían llevado a cabo en relación con las reiteradas denuncias de la madre. Sin embargo, por el momento, y en tanto ésta no presentase algún indicio objetivo que apoyase sus sospechas, se había decidido no realizar más exploraciones a la niña, ya que –dada su corta edad– un facultativo forense había asegurado que se le estaban provocando importantes perjuicios psicológicos.

Siguiendo con las actuaciones del Ararteko en el ámbito de la justicia relativas a menores de edad, es preciso aludir a las quejas motivadas por la atención que la Administración pública vasca presta a los **menores infractores**. Como puede comprobarse en los datos ofrecidos al inicio de esta introducción, este año vuelven a ser muy pocos los expedientes referidos a esta materia. Por sus propias características, los miembros del colectivo analizado no suelen acudir a este tipo de instituciones, en parte por falta de conocimiento de sus funciones y, sobre todo, porque les resulta fácil y más eficaz acceder directamente a los responsables de los centros o del Servicio de Justicia juvenil, así como a los propios jueces de menores. Por ese motivo, las actuaciones de esta institución en ese ámbito se realizan habitualmente por iniciativa propia, según se refleja en el apartado correspondiente a la infancia como “colectivo de atención preferente” (Cap. V).

En nuestro anterior informe anual mencionábamos la actuación desarrollada a finales de 2004, referida a un caso de malos tratos a un menor en un centro de internamiento, atribuido a varios de los guardas de seguridad. Como los hechos estaban siendo investigados por un Juzgado de Instrucción, el Ararteko no entró en su examen, limitándose a analizar las deficiencias detectadas en la coordinación entre las funciones educativas y las de seguridad, atribuidas en el momento del incidente a distintas Direcciones Generales dentro del Departamento de Justicia.

A mediados de 2005, recibimos una queja similar, referida esta vez a una supuesta agresión de un educador hacia uno de los internos. Conviene poner de relieve que la queja del menor nos fue remitida por la propia Dirección del centro, que también la envió al Juzgado de Menores, a la Fiscalía y al Servicio de Justicia Juvenil del Gobierno Vasco. Resultaba evidente, por tanto, que esta institución no podía analizar los hechos acaecidos, que –además de constituir un conflicto entre particulares– ya habían sido sometidos a instancias judiciales. Sin embargo, consideramos oportuno hacer una visita al centro para obtener información de cara a la labor preventiva que corresponde a esta institución. Al igual que en otras actuaciones de supervisión sobre el funcionamiento de los centros de internamiento (que pueden consultarse en el ya citado apartado sobre menores infractores, comprendido en el epígrafe dedicado a la atención a la infancia), hicimos especial incidencia en los sistemas de seguridad, los instrumentos y medidas dispuestos para evitar que puedan darse supuestos de malos tratos a los menores internados o, en caso de que se dieran, para aclararlos y sancionarlos, etc.

Para terminar este repaso a las principales cuestiones abordadas en el área de Justicia, vamos a referirnos al **funcionamiento de los colegios de abogados y de procuradores**, cuya supervisión en tanto que administración corporativa corresponde a esta institución.

Como en ocasiones anteriores, el motivo de queja más frecuente radica en los retrasos o la falta de contestación por parte de los colegios a las denuncias que los usuarios interponen frente a determinadas actuaciones profesionales. No obstante, hay que poner de relieve que este año ha llegado un número pequeño de reclamaciones y que, curiosamente, hacían referencia en su mayoría al Colegio de Abogados de Álava. La primera de ellas nos trasladaba la protesta de una ciudadana por la total ausencia de información sobre la tramitación de unas diligencias supuestamente incoadas a raíz de su queja frente a la conducta de una letrada. Un resumen del asunto puede consultarse en el siguiente apartado de este informe.

En otra queja recibida en abril, un ciudadano relataba que no había obtenido respuesta alguna a un escrito, presentado 15 meses antes, en el que exponía su disconformidad con la actuación de una abogada. El caso suscitó nuestra atención porque era idéntico a otro de finales de 2004, en el que una persona se había quejado por otra intervención de la misma profesional. En ambos supuestos, además de solicitar a la corporación alavesa que resolviera sin demora los expedientes, mostramos nuestra preocupación respecto a que el transcurso del tiempo hubiera podido provocar la prescripción de las eventuales infracciones deontológicas, problema que venimos observando con frecuencia en los procedimientos sancionatorios tramitados por estos colegios profesionales. Entendíamos, asimismo, que además de examinar los asuntos desde el punto de vista deontológico, la Junta de Gobierno tendría que pronunciarse sobre la cuestión relativa a la responsabilidad civil que, de modo más o menos explícito, planteaban ambos reclamantes.

En relación con el asunto de 2005, el Colegio de Abogados nos respondió –con relativa rapidez– que pasaba el expediente a la Comisión Deontológica. Siete meses después continuamos a la espera de conocer cómo ha finalizado el procedimiento.

Respecto a la otra queja, en la que el reclamante había planteado también irregularidades en el procedimiento, recibimos una primera comunicación por la que supimos que la Junta de Gobierno había archivado la denuncia. Como en esta ocasión se le ofrecía la posibilidad de recurrir al Consejo Vasco de la Abogacía (CVA), el interesado procedió de ese modo. El recurso se resolvió en un plazo de tiempo llamativamente corto –tenemos varias quejas por retrasos muy notables de las resoluciones del Consejo–, acordando la inexistencia de infracción deontológica alguna. Esta decisión, al igual que las previas de la corporación alavesa, se basaba en documentos supuestamente aportados por la letrada cuya actuación había sido impugnada. Puesto que el interesado había solicitado en varias ocasiones el acceso al expediente, sin que se le hubiese permitido, esta institución entendió que, con independencia de que se hubiese zanjado la cuestión de fondo, era preciso recordar al Colegio de Abogados el criterio establecido por el Ararteko respecto al derecho de acceso a la documentación obrante en el procedimiento tramitado a instancia del reclamante.

Por ello, solicitamos una copia del expediente tramitado en el Colegio, que nos fue proporcionada a finales de diciembre. En estos momentos, está siendo analizado por el promotor de la queja, pero a la espera de sus consideraciones y en un análisis superficial de la documentación, queda patente respecto al escrito de la letrada cuya existencia negaba el reclamante que su envío sigue sin acreditarse, puesto que, al parecer, se remitió por correo ordinario, de modo que no es posible certificar la recepción por parte del destinatario.



De cualquier modo, consideramos que en el caso expuesto se ha dado cumplimiento –siquiera por nuestra intervención– a la recomendación del Ararteko de 21 de enero de 2005, relativa al derecho de acceso de la persona denunciante al expediente incoado a su instancia. En este sentido, conviene poner de manifiesto que el ciudadano cuya queja dio origen a la mencionada recomendación se ha vuelto a dirigir a esta institución para dejar constancia de que, una vez que ha podido tener conocimiento de la documentación por la que se había interesado, entiende que no existe base documental alguna para las sucesivas decisiones del Colegio de Abogados y del CVA. El problema es que esa conclusión se alcanza cuando no existe posibilidad alguna de acudir a la vía judicial para combatir tales decisiones.

Por lo que se refiere al funcionamiento de dicho CVA, hemos de dar cuenta de una reclamación relativa a una eventual dilación indebida en la resolución de un recurso. El retraso resulta especialmente grave, ya que no es la primera vez que esta institución debe intervenir por las irregularidades detectadas en el caso (pueden consultarse los antecedentes en el Informe del Ararteko de 2004, Cap. II, ap. 8.2). En efecto, el interesado interpuso en su momento dos recursos ante el Consejo Vasco, en diciembre de 2000 y en septiembre de 2002. Por diversos motivos, entre ellos, algún error de ese organismo, los citados expedientes no se resolvieron hasta julio de 2003 y julio de 2004, respectivamente, después de nuestra intervención. Ello significa que, en ocasiones anteriores, los asuntos del reclamante habían sufrido dilaciones injustificadas, pero lo más grave es que el acuerdo del Colegio de Abogados de Gipuzkoa ahora impugnado trae causa de la segunda resolución mencionada, en la que el CVA establecía que la citada corporación no había respetado las normas del procedimiento disciplinario y ordenaba, en consecuencia, la tramitación de un nuevo expediente.

Como nos temíamos, el Colegio de Gipuzkoa consideró que las eventuales faltas deontológicas habían prescrito, por lo que no procedía la apertura de un expediente disciplinario. Esta institución recordó al CVA su obligación de analizar con detenimiento la concurrencia o no de la prescripción, pero, sobre todo, de hacerlo con una especial celeridad, dados los antecedentes del asunto. Le trasladamos, asimismo, nuestra opinión respecto a que, en el supuesto de que se apreciase la prescripción de las faltas, se debiera ofrecer una reparación moral al reclamante, pidiendo disculpas por los retrasos y errores acaecidos en el expediente, achacables algunos al citado Colegio de Abogados y, otros, al CVA.

La petición de información de esta institución, dirigida al CVA en julio de 2005, no había sido atendida en el momento de redactar esta memoria.

Para finalizar este apartado, conviene hacer una somera referencia a las quejas recibidas en relación con denegaciones de solicitudes de asistencia jurídica gratuita. Habitualmente, no podemos entrar en esos asuntos, puesto que el procedimiento legal de impugnación de las decisiones de la Comisión finaliza en una instancia judicial. Por ese motivo, las únicas quejas admitidas a trámite en esta materia suelen versar sobre las comunicaciones entre los organismos actuantes –Servicio de Orientación Jurídica o Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita– y las personas solicitantes, pero durante este año sólo hemos realizado ese tipo de intervención en una ocasión.

Más numerosas han sido las reclamaciones que versaban sobre la disconformidad con la conducta profesional de los letrados por parte de quienes han contratado sus servicios. Puesto que se trata de conflictos de índole privada, el Ararteko debe abstenerse

de intervenir, lo que no impide el conocimiento de la problemática social subyacente tras ese descontento y tras la percepción, relativamente extendida, de que las citadas corporaciones no ejercen con el rigor necesario el control deontológico sobre el ejercicio de la profesión.

## 8.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Colegios de abogados y de procuradores

⇒ *Dilaciones en la resolución de una queja; irregularidades en el procedimiento sancionatorio (318/2005)*

#### • Reclamación

A finales de marzo de 2005, una ciudadana acude a esta institución para quejarse por la falta de respuesta a un escrito presentado, el 27-10-2004, ante el Colegio de Abogados de Álava para denunciar la –a su entender– incorrecta actuación profesional de una letrada. Mediante escrito de 15-12-2004 año el Colegio le comunicó que se había dado traslado de la queja a la abogada para que realizase alegaciones, pero, a partir de ese momento, la interesada no había vuelto a recibir información sobre el asunto.

Por otra parte, dada la naturaleza del pleito para el que la reclamante solicitó en su día asistencia jurídica gratuita (reclamación laboral por despido) y puesto que, al parecer, tenía todavía reclamaciones salariales pendientes, esta institución instó al mencionado Colegio para que respondiese sin demora a la cuestión que ella había planteado en un segundo escrito, sobre la posibilidad de designarle un nuevo abogado de oficio.

#### • Análisis

En diciembre de 2005 se recibió en esta institución una copia del expediente incoado tras la denuncia de la reclamante. De su análisis se derivan ciertas irregularidades en el procedimiento que pasamos a resumir:

A raíz de la interposición de la queja, la Comisión del Turno de Oficio se dirigió a la abogada afectada, dándole traslado del escrito, para que hiciese alegaciones. Informó, asimismo, del trámite a la reclamante (15-12-2004). Por lo que se deduce del expediente, la letrada se había dirigido con anterioridad al Colegio de Abogados (en marzo y noviembre de 2004) exponiendo los problemas que estaba teniendo y –en el segundo escrito– las razones por las que cesaba en la defensa de los intereses de su cliente y solicitaba su baja, entre otros, en el turno de oficio de lo social. Suponemos que, puesto que la citada Comisión se había dado por enterada del asunto (19-04-2004), la abogada no consideró necesario hacer nuevas alegaciones.

Tras la intervención del Ararteko, la Comisión del Turno de Oficio volvió a dirigirse a la colegiada (06-05-2005) para que “*urgentemente*” realizase las alegaciones relativas a la queja de la reclamante. Mediante escrito presentado el 24-05-2005, la abogada se remite a sus escritos anteriores, explicando su versión de lo sucedido y solicitando el archivo del expediente. Un mes más tarde, la citada Comisión le comunica que ha decidido dar traslado del asunto a la Comisión Deontológica, quien se dirige a la pro-

motora de la queja para acusar recibo de ésta y anunciarle que “*se ha procedido a la apertura de un periodo de información previa*”, del que le mantendrán informada. En la misma fecha (29-06-2005), la Comisión Deontológica concede un plazo de diez días a la abogada para que exponga, nuevamente, sus “*alegaciones y descargos*”. Una vez cumplimentado ese trámite, el Colegio vuelve a dirigirse a la reclamante (26-09-2005) y, en un escrito –esta vez suscrito por el Decano–, además de acusar nuevamente recibo de la queja –formulada casi un año antes–, le requiere “*para que con carácter previo, y por un plazo de diez días se ratifique en su denuncia y, en su caso, complete, aclare o aporte la documentación o antecedentes que sean necesarios para determinar la admisión a trámite de la denuncia y señale domicilio a efectos de notificaciones, poniendo en su conocimiento que transcurrido dicho plazo sin haberse atendido podrá decretarse el archivo de la denuncia*”.

Mediante escrito de 9 de noviembre, la Junta de Gobierno comunica a ambas partes que, ante la falta de ratificación por parte de la denunciante, se ha acordado el expediente de Información previa incoado.

- Resultado

Del análisis de la documentación facilitada por el Colegio de Abogados, esta institución debe concluir que en la tramitación del expediente se ha incurrido en defectos procedimentales, que han debilitado tanto las garantías de la abogada implicada como los derechos de la denunciante. Además de la reiteración inútil de trámites y la dilación del procedimiento –que ha generado inseguridad jurídica, así como la prescripción de plazos–, el modo en que ha finalizado resulta muy cuestionable. No es lógico pedir una ratificación que, de manera implícita, la reclamante había manifestado al acudir a esta institución. Por otra parte, puesto que en ningún momento se le han dado a conocer a la interesada los argumentos expuestos por la abogada en su descargo, difícilmente puede tener nuevas razones que alegar.

Para terminar, hay que poner de manifiesto que el Colegio no ha dado respuesta alguna a la petición de nueva asignación de abogado de oficio que la reclamante formuló en marzo de 2005 y que el Ararteko retomó en su primera intervención.

Hemos trasladado estas consideraciones a la citada corporación profesional, sin que quede a nuestro alcance ningún medio –distinto de la exposición del caso en el presente informe– para insistir en la necesidad de evitar en el futuro las irregularidades detectadas.

## B) Funcionamiento de la Administración de justicia

⇒ Deficiencias detectadas en el servicio prestado por un registro civil (705/2005 y 895/2005)

- Reclamación

En un lapso reducido de tiempo llegaron a esta institución dos quejas diferentes, relativas ambas al funcionamiento de un Registro civil. En la primera de ellas (a), el reclamante exponía que tuvo que acudir a la oficina mencionada para inscribir a su hijo

recién nacido. Puesto que el niño había nacido en viernes y el permiso de paternidad se agotó el fin de semana, tuvo que pedir un día libre en el trabajo. Ese día, se dirigió a primera hora al Registro civil, ya que necesitaba el libro de familia para realizar los demás trámites (inscripción en el padrón, en la Seguridad Social, etc.), pero –a diferencia de lo ocurrido cuando inscribió a sus dos hijos mayores– la funcionaria le dijo que tenía que volver al día siguiente para recogerlo, porque la persona encargada de firmar el documento no lo hacía hasta la última hora del día. Esa dilación impidió al reclamante la realización del resto de las gestiones y le obligó a solicitar un nuevo permiso laboral.

La otra queja (b) se originó cuando un ciudadano acudió al mismo Registro civil con la intención de realizar los trámites necesarios para invertir el orden de sus apellidos. Según relataba, no pudo hacer la solicitud y ni siquiera obtuvo información sobre la documentación necesaria para ello, porque le dijeron que la persona encargada se encontraba de vacaciones y que tenía que esperar dos semanas hasta su reincorporación. Afirmaba que no fue el único que obtuvo esa respuesta y, asimismo, que tenía cierta urgencia para realizar el cambio de sus apellidos.

- Análisis

**a)** A la vista de la queja y con el fin de que comprobar que se trataba de una nueva práctica y no de un problema coyuntural, hicimos una gestión telefónica con el citado Registro civil. De ese modo, supimos que la Secretaria judicial que debía firmar los documentos –antes solía habilitarse a un oficial para firmarlos– compatibilizaba esa tarea con otras propias de su cargo. Por ello, únicamente dedicaba a esa tarea una hora diaria, lo que obligaba a posponer la entrega de los documentos al menos un día.

También nos confirmaron que eran frecuentes las protestas por el cambio de procedimiento, por lo que consideramos oportuno poner la queja en conocimiento de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, para solicitar la adopción de medidas que agilizaran el funcionamiento de la citada oficina.

**b)** Respecto al otro caso, esta institución estimó que, si los hechos hubiesen acaecido como relataba el reclamante, podrían suponer un funcionamiento incorrecto del Registro civil. Entendíamos necesario esclarecer lo sucedido y, en su caso, adoptar las medidas pertinentes para evitar en el futuro la aparición de situaciones semejantes. Sin embargo, puesto que podía tratarse de un problema de falta de recursos humanos, decidimos dirigirnos al Departamento de Justicia del Gobierno Vasco.

- Resultado

**a)** Para responder a nuestra solicitud, la Sala de Gobierno del TSJ recabó un informe a la Secretaria del Juzgado encargado del Registro Civil. Explicaba ésta que había tomado posesión de su cargo en calidad de interina después del día de los hechos, pero, como desconocía la existencia de quejas por falta de firma en el mismo día de tramitación de solicitudes, adoptó el criterio que venía siguiéndose. Después, tratando de mejorar el servicio al público, decidió firmar cuantas veces fueran necesarias para atenderlo adecuadamente. Afirmaba que, a partir de ese momento, no había tenido constancia de nuevas quejas, por lo que no se había inclinado por la habilitación a los Gestores procesales, aunque no se negaba a hacerlo si resultase necesario.

A la vista de ese informe, la Sala de Gobierno acordó el archivo de las actuaciones por considerar resuelta la cuestión planteada. Por nuestra parte, y si bien la intervención del Ararteko no sirvió para reparar los perjuicios que pudo sufrir el reclamante, entendimos que había sido útil para provocar un cambio en el funcionamiento del Registro civil que beneficiaba a toda la ciudadanía.

**b)** En su respuesta, la Viceconsejería de Justicia nos informaba de que el cambio de apellidos solicitado por el reclamante se realizó para la fecha en la que aquél lo necesitaba. Ello es curioso, porque esta institución no había hecho constar el nombre del interesado en la petición de información formulada, al entender que la queja planteaba un problema que, de confirmarse, tendría alcance general.

Además de ese dato, el Departamento nos hizo llegar un detallado informe sobre el procedimiento de concesión de vacaciones al personal funcionario de la Administración de justicia –mediante el que se asegura la adecuada atención a las necesidades de cada servicio–, así como sobre la organización del Juzgado que hace funciones de Registro civil. En relación con la fecha en la que sucedieron los hechos, se afirmaba que se había comprobado que estaba trabajando más de la mitad de la plantilla. Se explicaba también que los puestos de trabajo del personal funcionario no son singularizados y, por lo tanto, que no hay funciones atribuidas en exclusividad a un funcionario, sino que todos pueden atender cualquier solicitud.

La conclusión que parecía deducirse del citado informe –aunque no se explicitaba– era que el incidente denunciado no había podido producirse. Sin embargo, resulta evidente que la inversión en el orden de los apellidos solicitada por el reclamante se produjo varias semanas después de su primera visita al Registro. Por ello, esta institución entendió que no se había abordado el problema de fondo: seguíamos sin saber por qué se obligó al interesado a volver otro día, cuando –en teoría– cualquier funcionario podía realizar el trámite solicitado.

Desconocemos si los responsables del Departamento plantearon expresamente esa pregunta al personal del Registro civil. El incidente pudo deberse a una actuación incorrecta de alguna persona concreta, o a una mala distribución interna de las funciones, no coincidente con las normas establecidas, pero, en todo caso, parecía necesario aclararlo y tomar las medidas oportunas para que la situación detectada no vuelva a repetirse en el futuro. Ahora bien, dado el tiempo transcurrido desde los hechos, llegamos a la conclusión de que carecía de sentido solicitar una nueva investigación sobre lo sucedido. Por ello, entendiendo que no se había resuelto el problema que originó la queja, instamos al Departamento de Justicia a hacer todo lo necesario para evitar casos de atención incorrecta a la ciudadanía como el que afectó al reclamante.

### **8.3. SITUACIÓN DE LAS PRISIONES EN LA CAPV**

#### **a) Planteamiento general**

La especial atención a los colectivos sociales más desfavorecidos ha constituido, desde su inicio, el eje orientador de la actividad de esta institución. Entre esos grupos humanos con mayores dificultades para ejercitar sus derechos y para acceder a los bienes sociales, se encuentran las personas privadas de libertad. Con la finalidad de

acercarse a su problemática específica, el Ararteko elaboró un informe extraordinario sobre la situación de las cárceles en el País Vasco, que se presentó al Parlamento Vasco en 1996.

Una de las recomendaciones de carácter general recogidas en aquel informe, estrechamente relacionada con la función del Ararteko de difundir la cultura de los derechos humanos, recordaba la necesidad de *“Fomentar la información y el debate social sobre el actual sistema de sanciones penales y sus posibles alternativas”*, recomendación que seguimos considerando plenamente vigente.

Entonces señalábamos como origen de numerosos problemas el aislamiento de la institución penitenciaria y el desconocimiento por parte del colectivo social sobre las condiciones de cumplimiento de la pena privativa de libertad. La situación no ha mejorado en este aspecto.

Es cierto que, durante el año 2005, los medios de comunicación se han ocupado con cierta frecuencia de las prisiones vascas, pero ello se ha debido, sobre todo, a sucesos luctuosos ocurridos en aquéllas. Evidentemente, la terrible reiteración de muertes por causas no naturales –principalmente suicidios– acaecidas en el centro penitenciario de Nanclares de la Oca ha suscitado la preocupación de toda la sociedad, pero –en general– la atención se ha desvanecido en cuanto el suceso ha dejado de ser “noticia”. A pesar de las insistentes llamadas de atención de personas y colectivos que trabajan con la población reclusa y conocen de primera mano su problemática, no se ha producido una reflexión sobre las causas últimas de los conflictos que surgen en las prisiones.

La población penitenciaria se ha incrementado de forma incesante durante los últimos años, hasta el extremo de que los índices españoles de encarcelamiento son los más altos de la Unión Europea. Ese incremento no responde a un aumento de la delincuencia, sino a una rápida sucesión de reformas legales –cuya necesidad y fundamentación teórica distaban de ser patentes–, que han implicado, en general, un mayor rigor punitivo. Apenas existen análisis sobre los resultados de esa política criminal –basada en el fortalecimiento de la pena de prisión como respuesta principal y casi única a la comisión de delitos– y, por tanto, nunca se ha demostrado su eficacia. Sin embargo, continúa aplicándose de manera ineluctable y, en consecuencia, los centros penitenciarios se siguen llenando de gente, sin que las condiciones de vida de las personas presas constituyan una preocupación política, ni un tema de interés para la opinión pública.

Conviene recordar aquí las consideraciones con las que cerrábamos el apartado sobre la situación de las prisiones en el informe anual de 2003 (Cap. I, 1.1.1), al hilo de las modificaciones legales aprobadas ese año: *“Son muchos los aspectos de la nueva legislación que friccionan con principios básicos de un derecho penal democrático (intervención mínima, proporcionalidad, prohibición de penas crueles o inhumanas, igualdad, resocialización, etc.). Señalaremos únicamente los relativos al cumplimiento de las penas de prisión (período de seguridad; restricciones en el acceso al régimen abierto y a la libertad condicional; incremento del límite máximo del tiempo de reclusión; etc.) que, en nuestra opinión, suponen el desmantelamiento fáctico del sistema de individualización científica establecido por la Ley General Penitenciaria. Tampoco pueden ignorarse otros extremos, como el grave endurecimiento del castigo a la reincidencia y a la pequeña delincuencia; la reaparición de las penas cortas de prisión; la respuesta puramente punitiva a la inmigración; etc.”*

Entendemos que la situación actual de las prisiones, la pérdida de esperanza por parte de la población reclusa, así como la desmotivación que embarga a muchos de los profesionales de los centros penitenciarios, tienen su origen en aquellas reformas legales, por lo que difícilmente podrán solucionarse si no se enfrentan sus causas.

En este sentido, es deber de los poderes públicos evaluar y, en su caso, rectificar determinadas decisiones político-criminales adoptadas en el pasado. Pero, al mismo tiempo, es preciso informar a la ciudadanía de los perjuicios y problemas que la privación de libertad produce, de la carga económica que supone y, sobre todo, de su escasa eficacia en la prevención de los delitos. Se trata, en definitiva, de fomentar la reflexión sobre el funcionamiento real del sistema penal.

Al respecto, en el citado informe monográfico de 1996, esta institución ya insistía en la necesidad de aportar a la opinión pública una información adecuada y completa sobre la existencia de penas alternativas a la privación de libertad, sobre la conveniencia de su aplicación y sobre la necesidad de que todo el colectivo social se implique en su desenvolvimiento, como única forma de evitar el coste social de la prisión. En la misma línea, en una recomendación general recogida en el informe anual al Parlamento Vasco de 1999, el Ararteko instaba a las administraciones vascas a suscribir e impulsar convenios para la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad (TBC).

Tomando como ejemplo esta sanción no privativa de libertad, si bien las recientes reformas penales han ampliado su ámbito –teórico– de utilización, resulta patente que no se han adoptado las medidas imprescindibles para que su aplicación en la práctica sea real y efectiva. Un estudio realizado con una beca del Ararteko –que próximamente será publicado– pone de manifiesto que las dificultades existentes para poder aplicar la pena de TBC hacen que los juzgados restrinjan la adopción de estas penas. Pero, incluso cuando se ha impuesto en sentencia, muchas veces no se ejecuta por falta de puestos de trabajo adecuados. La responsabilidad principal de estas carencias corresponde a la Administración estatal y, más concretamente, a la Dirección General de Instituciones penitenciarias, organismo al que se ha atribuido la ejecución de esta sanción. No obstante, parece indudable que el desarrollo de las penas alternativas a la prisión exige la implicación decidida de toda la sociedad, encabezada por las administraciones públicas.

Cabe recordar, como experiencia negativa, que la falta de creación de dependencias adecuadas para cumplir los arrestos de fin de semana ha supuesto el fracaso de esa sanción y su eliminación del elenco de penas. Ese riesgo se corre ahora con la pena de TBC, y la distribución de competencias entre las distintas administraciones no puede utilizarse para eludir las propias responsabilidades. No basta con afirmar la voluntad de que la prisión sea el último recurso; es preciso poner en marcha medidas y sanciones alternativas para que el ámbito de la privación de libertad se reduzca. Y, con ese horizonte en perspectiva, es imprescindible incentivar el debate público sobre la prevención eficaz de la delincuencia, favoreciendo el desarrollo de programas sociales que incidan en los factores criminógenos.

Ahora bien, sin perder de vista el objetivo final de reducir al mínimo imprescindible la privación de libertad, es preciso centrarse ahora en la situación de las personas reclusas en las prisiones vascas y en las actuaciones que, para mejorar sus condiciones de vida, pueden llevarse a cabo desde las administraciones de la CAPV.

Al respecto, como ya se planteaba en la primera de las recomendaciones generales del mencionado informe de 1996, hay que seguir insistiendo en la conveniencia de que se produzca la transferencia de las funciones que integran la competencia en materia penitenciaria.

Como es sabido, a pesar de que el Estatuto de Autonomía del País Vasco establece que esta Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de “*organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos (...) penitenciarios y de reinserción social*”, por el momento no se ha materializado el traspaso de las funciones correspondientes. En cada uno de los informes anuales que desde 1996 ha dirigido al Parlamento Vasco, esta institución ha puesto de manifiesto tal circunstancia, y ha insistido en la necesidad de que las dos partes implicadas se esfuercen por llegar a acuerdos en esta materia, anteponiendo los intereses de la población reclusa a sus propios objetivos políticos.

Obviamente, el Ararteko no piensa que el autogobierno en materia de ejecución de penas privativas de libertad constituya una panacea, ni que implique, por sí mismo, una mejora en la situación de las personas presas. En la práctica, la pena de prisión afecta a muchos de los derechos fundamentales, no sólo a la libertad de movimientos, y no existen fórmulas sencillas para paliar los perjuicios de toda índole que inevitablemente derivan de la reclusión. No obstante, la proximidad en la gestión puede facilitar la modernización de las instalaciones y, sobre todo, la mayor coordinación e, incluso, la integración de los distintos servicios penitenciarios –sanidad, educación, asistencia social, etc.– en la red comunitaria.

De cualquier modo, resulta evidente que la obligación –recogida en el art. 25.2 CE, entre los derechos fundamentales– de que las penas privativas de libertad se orienten hacia la reinserción social afecta a todos los poderes públicos. Ello implica que, incluso en la actual situación, las administraciones vascas deben intervenir para paliar los problemas y carencias de quienes cumplen o han cumplido condena en las cárceles de nuestro territorio, considerando a estas personas como un colectivo social en situación de especial vulnerabilidad y con dificultades específicas de inserción.

A esta obligación genérica, se añaden las derivadas de los convenios de colaboración en materia penitenciaria, suscritos en su día (1994 y 1996) por las administraciones central y autonómica. Es cierto que las potencialidades de dichos convenios –referidas a cuestiones básicas, como la salud, la educación, el trabajo o a la integración social de las personas presas– no se han desarrollado suficientemente. De hecho, durante los últimos años, tales instrumentos de colaboración no se han utilizado y ni siquiera se ha reunido la correspondiente Comisión de seguimiento, aunque parece que esa situación puede cambiar a corto plazo.

En cualquier caso, es preciso reconocer que las administraciones vascas, de diferentes modos y con distinta intensidad, están prestando atención a las personas que se encuentran en prisión o que ha sido excarceladas y, según nuestro criterio, deben seguir haciéndolo e, incluso, en la medida de lo posible, incrementar esa asistencia.

Por nuestra parte, tanto la función genérica de defensa de los derechos de la ciudadanía, como la supervisión e impulso de la actividad de las instituciones vascas en la atención a la población reclusa, nos obligan a un acercamiento a la situación de las personas presas. Resumiremos a continuación las actuaciones realizadas por el Ararteko durante el pasado año en ese ámbito.



## b) **Intervenciones del Ararteko relativas al colectivo de personas presas**

En el primer epígrafe de este apartado dedicado al área de Justicia, hemos resumido las cuestiones que, por medio de las quejas, nos han planteado las personas privadas de libertad. Pero no han sido esas las únicas actuaciones del Ararteko en el campo que nos ocupa.

Por un lado, una institución de defensa de los derechos de la ciudadanía no podía permanecer indiferente ante los –ya aludidos– sucesos de especial gravedad que han acaecido durante 2005 en las prisiones vascas, particularmente en la de Nanclares de la Oca (suicidios, muertes repentinas, procesamiento del Subdirector de seguridad por supuestos abusos sexuales y coacciones sobre algunas reclusas...). Por otra parte, desde su acceso al cargo, el titular de esta institución había manifestado su interés por conocer de primera mano los centros penitenciarios ubicados en la CAPV. Todo ello ha dado lugar a diversas actuaciones:

### • **Visitas**

Los días 16, 20 y 21 de septiembre de 2005, el Ararteko –acompañado por miembros de su equipo– se personó en las prisiones de Nanclares, Basauri y Martutene, respectivamente, donde se entrevistó con los Directores y otros responsables del centro, así como, en la medida en que resultó posible, con algunas de las personas presas.

Como no se trataba de una inspección –el Ararteko carece de facultades de control sobre la Administración penitenciaria–, las visitas fueron anunciadas y se realizaron en compañía del personal del centro. Quizás lo más reseñable fue que –salvo algunas mejoras importantes (la cocina de Nanclares; nuevas dependencias para las visitas familiares en Martutene, etc.)– las condiciones generales eran, en lo esencial, similares a las que habíamos visto en 1996. Sin pretender hacer aquí una descripción de los centros, ni siquiera de sus principales deficiencias, mencionaremos algunos aspectos de las instalaciones que llamaron nuestra atención:

- a) **Nanclares de la Oca:** Aunque el centro no es muy antiguo (en su actual configuración data de 1981), sus principales problemas derivan de la mala calidad de los materiales empleados en su construcción. El mal estado de las cubiertas provoca frecuentes goteras. Es una deficiencia que se arrastra desde hace años, pero por el momento sólo se ha realizado la primera fase de la sustitución, estando pendientes de ejecución otras dos fases, al igual que sucede respecto al sistema de calefacción, duchas del departamento de mujeres, etc.

Según sus responsables, las obras de mantenimiento y mejora del centro son constantes. En algunos casos son perceptibles –alicatados en zonas de tránsito, pintado general del centro, renovación de algunas duchas...–, pero, a pesar del claro esfuerzo de limpieza que se realizó el día de la visita, resulta evidente el deterioro general de las instalaciones, agravado por el hacinamiento de reclusos en los lugares comunes –y polivalentes– de algunos módulos.

En muchas zonas, tanto el suelo como, sobre todo, las ventanas se encuentran en muy mal estado. En ocasiones, los cristales se han sustituido por placas de plástico

que, al rayarse con el uso, ofrecen un estado deplorable. En general, el mobiliario del centro está muy estropeado y tendría que ser sustituido. Por lo que se refiere al módulo llamado “enfermería” –no cuenta con personal médico–, aunque se están reformando algunas celdas colectivas y se han instalado llamadores, sigue resultando un espacio inadecuado para la finalidad que se le da, además de los graves problemas que derivan de la convivencia en él de personas con problemáticas muy diferentes y sin una atención específica.

No podemos terminar sin hacer referencia al módulo 5, que podría definirse como de aislamiento, aunque se destina a una enorme variedad de circunstancias: ingresos, reclusos en tránsito, clasificados en primer grado o sometidos a medidas restrictivas, etc. Aunque, al parecer, ha mejorado algo su estado, la imagen que ofrecía era lamentable (suciedad, colchones de espuma rotos y sin funda...).

- b) **Basauri:** A pesar de las notables deficiencias estructurales que derivan de la época de su construcción –a finales de los años cincuenta–, este centro penitenciario presenta un aspecto general bastante aceptable, al que contribuye la reciente pintura de las fachadas y de las dependencias interiores. Se trata de un centro pequeño, en el que la insuficiencia de espacios es uno de los principales problemas: algunas celdas son demasiado pequeñas para el número de ocupantes; hay pocos espacios para actividades deportivas, educativas y productivas; es insuficiente el comedor del departamento general... La imposibilidad de clasificar y separar convenientemente a los reclusos es una importante consecuencia negativa de esa insuficiencia.

El estado general de limpieza era bueno, aunque en algunas zonas de uso común –como las escaleras y, sobre todo, el patio– se observaba bastante suciedad.

- c) **Martutene:** Este centro penitenciario –construido en los años cuarenta– es el más antiguo de los tres, y ello queda patente, tanto en su estructura, como en el grave deterioro que se percibe en sus instalaciones. Ya en 1996, la Dirección General de Instituciones penitenciarias afirmó que las tres prisiones del País Vasco eran centros “amortizables” y que debían ser sustituidos por otros, pero esta situación es especialmente perceptible en Martutene. A los graves problemas de humedad que afectan a todo el edificio, se añaden el mal estado de toda la instalación de tuberías, de la instalación eléctrica y el sistema de calefacción.

Aunque resultaba evidente el esfuerzo que últimamente se ha realizado por mejorar la apariencia del centro –se han pintado las zonas interiores y se han colocado detalles decorativos elaborados en un taller del centro, además de la mencionada renovación de la sala para las visitas familiares–, el estado de los patios y de los elementos exteriores (paredes, cubiertas, canalones, etc.) era deplorable. También la limpieza de algunas zonas era bastante deficiente y algunas dependencias –la cocina, por ejemplo–, así como el mobiliario en general, son antiguos y están mal conservados.

### • Entrevistas y reuniones mantenidas en los centros penitenciarios

Durante nuestras visitas a las cárceles, además de ver las instalaciones, tuvimos ocasión de entrevistarnos con los directores de los tres centros y con algunos de sus colaboradores. Resulta imposible exponer aquí el contenido de las informaciones obtenidas o de las preocupaciones y demandas expresadas por los responsables penitenciarios, pero mencionaremos algunas de las cuestiones abordadas:

- Alta prevalencia de la enfermedad mental en la población penitenciaria: en Nanclares, por ejemplo, más del 40 % de los reclusos (unos 300) reciben medicación psiquiátrica y un 10 % presenta patologías muy graves. Aunque especialistas de Osakidetza acuden –con distinta frecuencia– a los tres centros, la atención psiquiátrica es insuficiente, máxime en un medio como el carcelario, muy perjudicial para este tipo de dolencias. Además, a la enfermedad mental se añaden casos de graves trastornos de personalidad, así como alteraciones psicológicas derivadas de las toxicomanías, creando situaciones inabordables. El problema se agrava por la inexistencia de recursos extrapenitenciarios que permitan, bien el cumplimiento “alternativo”, bien el acceso a la libertad condicional. Otra cuestión conexas radica en el altísimo gasto en medicamentos, puesto que la química es prácticamente la única terapia disponible.
- Sobrepoblación en los centros: en las fechas de nuestras visitas había 277 reclusos en Basauri, 295 en Martutene y 696 en Nanclares, aunque hasta el mes anterior había habido en esta prisión 770 personas internas, cifra muy superior a la existente en el período 2000-2002, en que la población se mantuvo en torno a las 580 personas. El problema de saturación es común a todos los centros penitenciarios españoles, pero resulta especialmente grave en prisiones antiguas y con deficiencias estructurales como las vascas. La falta de separación adecuada entre los distintos tipos de reclusos, la imposibilidad de dar un tratamiento individualizado –como ordena la ley penitenciaria–, el hacinamiento y la falta de intimidad, los conflictos y problemas de convivencia son algunas de las preocupantes consecuencias de la sobrepoblación de las prisiones.
- Escasez de profesionales de tratamiento: La cuestión de los recursos humanos presenta características diferentes en los tres centros. En Martutene se perciben carencias porque la plantilla es muy ajustada y poco estable, ya que la violencia terrorista, que ha golpeado de modo especialmente dramático en esta prisión, sigue constituyendo una amenaza difícilmente soportable. También se ha dado mucha movilidad en la Dirección. Por el contrario, en Basauri hay una notable estabilidad y se considera que la plantilla es la adecuada. Las carencias resultan más acuciantes en Nanclares de la Oca, donde el equipo de tratamiento es claramente insuficiente. Cabe mencionar, por ejemplo, que el número de psicólogos –dos– es idéntico en las tres prisiones, cuando el centro alavés acoge a más de la mitad de la población penitenciaria de la CAPV y es el único centro de cumplimiento. Y algo similar ocurre con el resto de profesionales, que se ven absorbidos por las tareas burocráticas, sin poder prestar una atención indi-

vidualizada a las personas presas. De todos modos, en los tres centros insisten en que la relación humana con los reclusos es más fácil y cercana en estas prisiones “antiguas” que en las de nueva construcción.

- Suicidios: Los responsables de los centros, particularmente en Nanclares, mostraron su lógica preocupación por las muertes acaecidas en prisión, así como su compromiso e implicación para investigar las causas y tratar de prevenir su aparición. También se destacaba la complejidad de la tarea de evitar los suicidios y los casos de sobredosis de drogas. En la prisión alavesa expusieron el llamado “plan de choque” elaborado por la DGIP como respuesta a la reiteración de dichas conductas autolíticas. Se establecen tres tipos de actuaciones: a) Mejora de la habitabilidad, mediante la disminución del número de internos; especial incidencia en la limpieza –nuevas máquinas– y en la desratización –reconocido como un problema grave, al igual que en Martutene–; reformas en el sistema de calefacción, locutorios, ventanas, etc.; creación de una panadería y de un almacén para equipajes y ropa de los internos...; b) Medidas organizativas, como efectuar una limpieza general cada 8 días, bajo la responsabilidad del Jefe de Servicio; racionalizar la labor de los profesionales de tratamiento para procurar mejor atención...; y c) Análisis y definición de las situaciones de riesgo, mediante el estudio exhaustivo de las circunstancias concurrentes en los suicidios acaecidos; puesta en marcha de un plan de formación de los internos de apoyo; cursos de especialización para los profesionales de tratamiento...
- Presos y penados por violencia de género: en los tres centros se ponía de relieve como un fenómeno emergente y difícil de abordar el incremento del número de reclusos por delitos de violencia contra las mujeres. Se trata de un colectivo con características peculiares y, al parecer, entre ellos el riesgo de suicidio es mayor que entre la población “habitual” de las cárceles. Según entiende el personal penitenciario, el origen de ello estaría en el rechazo social que experimentan, pero –en nuestra opinión– concurren también otras causas, como que los agresores no se consideran a sí mismos “delincuentes”; por el contrario, tachan de injusta una condena por conductas que hasta hace poco eran aceptadas socialmente y que responden a patrones culturales profundamente arraigados.
- Actividades laborales y formativas: En Basauri y, especialmente, en Martutene, la oferta de trabajo remunerado es muy reducida. La escasez de actividad productiva se achaca a la falta de espacio para talleres, por lo que buena parte del trabajo tiene lugar en los servicios comunes (mantenimiento, cocina, lavandería...). En Nanclares, los talleres de montaje de circuitos eléctricos ocupan a 105 hombres y 15 mujeres trabajan en un taller de cableado. Aunque objetivamente la actividad laboral es baja, los responsables de los centros se preocupan más por la falta de programas formativos, en concreto, de formación profesional que facilite la inserción laboral de los reclusos. Aunque hay algunos talleres (pintura industrial, carpintería, etc.), son claramente insuficientes, además, no existe vinculación alguna con el sistema educativo de la CAPV. En este ámbito, se plantea un problema laboral concreto, que afecta al colectivo de maestros. Estos funcionarios

son los únicos en todo el Estado que no se han integrado en el Departamento de Educación de la Comunidad Autónoma y siguen, por tanto, dependiendo de la Administración penitenciaria, donde constituyen un cuerpo a extinguir y han perdido cualquier expectativa de carrera profesional, al tiempo que sufren una desigualdad de condiciones respecto a los profesores de EPA que acuden a las tres prisiones vascas para ejercer la misma labor educativa.

Hemos resumido hasta aquí las informaciones proporcionadas por los responsables de las prisiones. Durante las visitas también tuvimos la ocasión de hablar con algunas personas presas. En muchos casos, éstas planteaban cuestiones particulares, pero entre las quejas genéricas más reiteradas pueden señalarse las siguientes:

- Alimentación deficiente; comida mal preparada y servida en condiciones inadecuadas; menús pobres y constantemente repetidos (todo ello, en Martutene y Nanclares).
- Imposibilidad de entrevistarse con los profesionales, ni siquiera con los educadores: algunos *“no aparecen y, si lo hacen, sólo hablan con el funcionario”*. Dificultades para hablar con la Juez de Vigilancia Penitenciaria.
- Falta de tratamiento individualizado y de actividades remuneradas o de formación profesional.
- Prolongación excesiva de la prisión preventiva.
- Deficientes condiciones de habitabilidad (*“tengo un agujero junto al váter por donde salen las ratas”*), suciedad...
- Falta de preparación de la salida en libertad: descoordinación con los servicios sociales externos; retrasos en la tramitación de las pensiones no contributivas por invalidez...
- Problemas con el nuevo sistema telefónico; inexistencia de pliegos para formular instancias...

### • Reuniones con asociaciones de apoyo a personas presas

En éste, como en todos los ámbitos de trabajo con los colectivos socialmente desfavorecidos, la relación y el intercambio de información con las asociaciones que ejercen su actividad en el campo de la reinserción de las personas presas resulta imprescindible. Durante el año 2005, además de las reuniones anuales que celebramos en los tres territorios con todos los colectivos que trabajan en este ámbito, hemos mantenido numerosos contactos y entrevistas, tanto con miembros de esas asociaciones, como con otras personas que –por distintos motivos– poseen un conocimiento directo de la realidad de las prisiones.

Mencionaremos a continuación, sucintamente, las principales cuestiones que se plantearon en las reuniones con asociaciones, celebradas en abril de 2005 y a las que asistieron representantes de 25 colectivos:

- Fallecimientos en prisión: a las cifras de suicidios y muertes repentinas hay que añadir las de las personas que son excarceladas unas horas o pocos días antes de morir. El problema es grave y muy extendido (se aporta un dossier sobre “*Muertes en custodia*”, referido a fallecimientos en cárceles y comisaría, que recoge 871 acaecidos en prisión, entre 2001 y 2004). Se considera que no se están articulando respuestas eficaces, sólo actuaciones puntuales e inconexas que no se dirigen a las causas.
- También en relación con los suicidios, se denuncia el hermetismo y la falta de transparencia informativa. No se facilita a las familias ninguna explicación sobre las causas o circunstancias de la muerte, ni por parte de la Administración penitenciaria, ni por el Juzgado. No se ofrecen nunca los resultados de las eventuales investigaciones internas (si se siguen o no los protocolos...). Preocupa el tratamiento por parte de la prensa, que se centra sólo en los delitos cometidos por los fallecidos.
- Condiciones de vida inaceptables y perjudiciales para la salud, sobre todo, para las numerosas personas presas que padecen patologías que disminuyen las defensas del organismo. Se denuncian humedades, frío, falta de calefacción, carencia de ropa de abrigo adecuada, etc. La situación es especialmente dura en algunos módulos y departamentos, donde se observa, además, hacinamiento, falta de espacios para uso común y de mobiliario adecuado, suciedad, abundancia de ratas e insectos..., todo lo cual genera agresividad.
- Denuncias por abusos sexuales y coacciones de mujeres presas en Nanclares contra el Subdirector de seguridad. Se afirma que existen más casos que los denunciados en el Juzgado y de distinta naturaleza (extorsión, diversos incidentes relacionados con el tráfico de drogas...), pero que ha habido amenazas y hay miedo a las posibles represalias.
- Deficiencias en la asistencia médica especializada y absoluta descoordinación entre los servicios médicos internos y externos. Se denuncia que personas excarceladas por enfermedad grave salen sin ningún informe médico, lo que dificulta el tratamiento posterior.
- Insuficiente atención psicológica: el equipo de tratamiento de Nanclares, en general, está desbordado. Los profesionales sólo se dedican a hacer los informes preceptivos para la clasificación, los permisos, etc., pero no hablan con los internos, ni hay atención individualizada.
- Agudización de la problemática derivada de los trastornos psiquiátricos: cada vez es más frecuente la enfermedad mental entre los reclusos, así como la patología dual. Sólo se les trata con medicación que “*les atonta*”. La asistencia

que presta Osakidetza es insuficiente, porque la demanda viene filtrada por la propia institución penitenciaria.

- El problema de los trastornos psiquiátricos se agrava por la falta de recursos externos. Ello obliga a mantener en prisión a personas enfermas que no deberían estar allí o a quienes se ha concedido la libertad condicional y que no la disfrutan por inexistencia de centros. Este problema es común para otros tipos de enfermedades físicas graves que concurren con trastornos de personalidad o problemas de conducta: los afectados necesitan cuidados médicos y no son admitidos en los centros sanitarios.
- Abandono y aislamiento de los presos de la enfermería de Nanclares: Además de condiciones estructurales y de higiene inadecuadas; obras paralizadas; falta de asistencia médica; mezcla conflictiva de reclusos muy diferentes, etc., se denuncia que, en general, los internos no pueden acudir a las actividades comunes y son menos visitados por el equipo de tratamiento. El abandono y aislamiento también afecta a la sección abierta, donde hay internos que han conseguido el tercer grado pero no salen a trabajar.
- Falta de actividades educativas e, incluso, ocupacionales (ej.: clara disminución de los talleres promovidos por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en Nanclares). Absoluta insuficiencia de formación profesional, cuando hay centros en el exterior que estarían dispuestos a involucrarse...
- Falta de pisos y recursos para el acogimiento externo, lo que provoca denegaciones de permisos, de terceros grados y de libertades condicionales.
- Desbordamiento del Turno de Asistencia Penitenciaria (TAP) de Álava, por el incremento del número de presos y, en particular, de inmigrantes. Se ha reducido el colectivo de abogados que integran el turno y se está perdiendo calidad en la asistencia. Estiman que es preciso que acudan 2 profesionales cada día, pero el Gobierno Vasco no asume la remuneración. Dificultades para atender a las mujeres. Sería necesario un turno especializado en extranjería que acudiese también a la cárcel, pero en Álava no existe.
- El TAP de Bizkaia también constata un incremento de las asistencias. Denuncian que los traslados de los reclusos impiden el seguimiento de los asuntos y crean muchas situaciones de indefensión. El Turno de Extranjería sigue sin acudir a prisión, lo que sería necesario. Reciben muchas quejas contra abogados de oficio que no se entrevistan con sus clientes presos. Consideran que el Colegio de Abogados debería ejercer más control.
- Casos concretos de funcionarios que han ejercido malos tratos sobre presos, que no se investigan ni se sancionan. Parece que por un corporativismo mal entendido, en ocasiones, este tipo de incidentes no llega a ser conocido por los órganos directivos.

- Mujeres: tanto en Nanclares como en Martutene las dependencias que ocupan se encuentran en mal estado, aunque no hay problemas de saturación. Menores posibilidades de acceso a actividades laborales y formativas y total desatención a sus necesidades específicas (son un colectivo con graves carencias de formación básica y encuentran mayores problemas de inserción laboral). Inexistencia de Unidad de Madres. Se les aplican medidas de seguridad y restricciones no adecuadas a sus características (ej.: limitaciones en las comunicaciones telefónicas con los hijos e hijas menores) y que, en ocasiones, son más rigurosas que para los hombres (ej.: en Nanclares, las mujeres no pueden ponerse ningún objeto que se considere de valor).
- Inmigrantes: siguen padeciendo problemas específicos y discriminaciones (permisos, acceso a la libertad condicional...). Arbitrariedad y total falta de información respecto a los procedimientos de expulsión. Retrasos en expulsiones penales que les hacen cumplir la pena de prisión sustituida. Aunque la Administración penitenciaria lo niega, hay problemas derivados del desconocimiento del idioma: el nivel aparente de comprensión es mucho más alto que el real. Discriminación: aunque algunos cotizan a la Seguridad Social mientras trabajan en prisión, luego no pueden cobrar ninguna prestación ni subsidio.
- Departamento de Jóvenes de Martutene: como es el único, ingresan en él todos los jóvenes (varones) de la CAPV y hay problemas, porque los abogados de Álava y Bizkaia no acuden a visitarlos. Inseguridad respecto a las pruebas óseas para determinar la edad de extranjeros detenidos; grave descoordinación entre el Juzgado de Menores y la prisión.
- Se mantiene el plazo de tres meses para acceder al subsidio de excarcelación, plazo que resulta excesivo. Muchas personas que salen de prisión “*con lo puesto*”.
- Altísimo consumo de drogas en los centros penitenciarios. Da la sensación de que no hay una voluntad real de evitar la entrada o el tráfico en el interior.
- A principios de año se plantearon problemas con los voluntarios que acuden a los centros: Se prohibió la entrada, sin ninguna justificación, a varias personas –de distintas asociaciones– que llevaban muchos años entrando. En varios casos, se rectificó posteriormente. Las asociaciones se quejan también de que en Basauri no tienen ningún cauce de coordinación o comunicación con los profesionales de tratamiento.
- Inexistencia de transporte público a Nanclares. Graves dificultades tanto para los reclusos (permisos, etc.) como para las personas que acuden de visita. Se mantiene el problema de los taxis que se niegan a acudir.
- Una asociación aporta un listado de quejas de reclusos de Nanclares: polideportivo sin equipamiento; reducción del tiempo en las comunicaciones; menor



surtido en el economato, productos caducados y precios más caros que en otros centros; televisiones comunes estropeadas; falta de sillas en las salas de televisión, lo que provoca peleas; problemas dermatológicos en los trabajadores de los talleres...

- No se han solucionado los problemas de los ingresos de personas presas en el Hospital de Donostia-San Sebastián (custodia en la habitación con ertzainas de uniforme...). El Departamento de Interior no ha contestado a las cuestiones que se le plantearon.
- Fuerte crítica a las administraciones vascas porque no asumen actuaciones de su competencia que podrían beneficiar a este colectivo, ej.: centros para personas con enfermedades mentales –o físicas con problemáticas añadidas–, unidades de régimen abierto, pisos de acogida para permisos... Se insiste en la conveniencia de asumir las competencias de educación y, sobre todo, de sanidad penitenciaria.
- Problemas con las subvenciones del Gobierno Vasco: además de los retrasos, surgen dificultades por la distribución de competencias entre distintos departamentos. Se critican las ayudas para viajes a las familias de las personas presas, ya que no se conceden para desplazamientos dentro de la Comunidad Autónoma, ni a las provincias limítrofes, lo que supone una discriminación para gente sin recursos económicos.
- Falta de voluntad de todas administraciones públicas para impulsar la puesta en marcha de penas alternativas y, en particular, de programas de mediación y reparación en el sistema penal, que aportaría muchos beneficios.

Además de las tres reuniones anuales, como ya hemos adelantado, a lo largo de 2005 han tenido lugar numerosos contactos y encuentros –en distintos contextos– con personas que tienen relación directa con el medio penitenciario, bien por motivos profesionales, bien por pertenecer a alguna asociación que trabaja en el campo de la reinserción social. No resulta sencillo resumir las informaciones obtenidas, pero mencionaremos algunas cuestiones. Téngase en cuenta que, normalmente, son generales, aunque en algunos casos se refieren a algún centro concreto:

- Prioridad del régimen sobre el tratamiento penitenciario: La mayor parte de los recursos, tanto humanos como materiales, se dedican a cuestiones regimentales y de mera custodia de las personas presas, sin que se lleve a cabo una labor realmente dirigida a preparar la inserción social y laboral en el momento de la salida. Muchas de las actividades ocupacionales o formativas se llevan a cabo por el esfuerzo personal de determinados funcionarios, sin que reciban ningún apoyo institucional.
- No se aplica un tratamiento individualizado, basado en la evolución personal del penado. Puesto que los profesionales del equipo de tratamiento están des-

bordados, no llegan a conocer a la población penitenciaria. En consecuencia, los permisos sólo se conceden o deniegan por motivos genéricos (gravedad de la condena...) y no en función de las características individuales. En el mismo sentido, en los procesos de deshabitación de las drogas, un consumo se considera un “incumplimiento”, cuando desde el punto de vista terapéutico no siempre se valora así.

- Las condiciones de trabajo del funcionariado de prisiones son muy duras. A la presión derivada de la amenaza terrorista, se unen las deficiencias estructurales de los centros y la falta de espacio. Se observa una importante desmotivación entre los funcionarios, así como una falta de comunicación interna que frustra a trabajadores vocacionales que estarían dispuestos a aportar propuestas o críticas...
- Se resalta el papel de los educadores, pero las opiniones son dispares: Hay quien piensa que son los únicos que hacen algo, porque el resto de los profesionales de tratamiento se dedican casi exclusivamente a labores burocráticas, y hay quien afirma que los educadores no aparecen por los módulos y no hablan con los internos. Respecto a la formación especializada de esos funcionarios, si bien parece imprescindible, en la práctica pueden acceder a ese puesto personas sin preparación, que únicamente buscan mejores condiciones laborales.
- Suicidios: falta de una reacción eficaz y programada. Se toman medidas inconexas y sin continuidad (ej.: cursillos de formación para determinados profesionales), a menudo basadas en puro voluntarismo, como el programa de “internos de apoyo”. No se dedican los recursos presupuestarios necesarios para mantener en el tiempo actividades terapéuticas o de tratamiento, ni para modos “alternativos” de cumplimiento, que atiendan a determinadas necesidades específicas (centros para enfermos mentales, para toxicómanos...).
- Ausencia total de coordinación entre los servicios sociales penitenciarios y los comunitarios, lo que dificulta el proceso de inserción social. Tampoco hay coordinación con la red pública de recursos en otros ámbitos (sanidad, formación profesional...).
- Nuevo sistema de comunicaciones telefónicas: las críticas son unánimes. La elaboración de la lista de números autorizados se demora, por lo que los primeros días en la prisión no se pueden hacer llamadas. No funciona el sistema de recargar las tarjetas, por lo que se pierde el dinero restante. Los inmigrantes no pueden utilizar tarjetas que abaratan mucho el coste de la llamada. Se ha eliminado la posibilidad del cobro revertido. Resultan imposibles las comunicaciones cuando la persona a la que se llama no puede ponerse directamente al teléfono (ej.: comunicaciones entre dos personas presas). La mejora en la seguridad debería aprovecharse para flexibilizar otros criterios; por ejemplo, no tiene sentido que una madre tenga las mismas limitaciones (número de llamadas y duración) que el resto de los reclusos, cuando se trata de comunicar con sus hijos menores.

- Sección abierta de Nanclares: debería estar fuera del recinto penitenciario. En la actualidad, reclusos clasificados en tercer grado pero que no salen más que los fines de semana malviven allí en condiciones deplorables y sin atención de los profesionales de tratamiento, con la excepción de alguna visita de las trabajadoras sociales. Habría que tener en cuenta que los penados que son incapaces de buscar una actividad que permita su salida diaria son los más desvalidos y, por tanto, los que más apoyo precisan en ese momento clave de preparación de la libertad.
- Cuestionamiento del proyecto de construcción de un nuevo centro penitenciario en Gipuzkoa. Se critica la falta de información pública, así como la elusión del debate social sobre el tipo de centro.

A esta relación de cuestiones habría que añadir las planteadas como quejas al Ararteko, que se han mencionado en el anterior apartado de *Introducción* (8.1).

### • Reuniones con diferentes instituciones

Como su propia denominación indica, el Ararteko tiene una función de mediación entre la ciudadanía –y, dentro de ella, los colectivos sociales más desfavorecidos– y las administraciones que articulan las políticas sociales y gestionan los servicios.

En el ámbito de atención a las personas privadas de libertad, esa función se ha concretado –durante el pasado año– en una pluralidad de reuniones y entrevistas con representantes de las instituciones competentes. La finalidad de tales encuentros ha sido muy diversa, dependiendo en cada caso de la naturaleza y funciones de las instancias contactadas. En general, se trataba principalmente de establecer cauces fluidos de información y colaboración, buscando siempre el beneficio de la población penitenciaria, la defensa más eficaz de sus derechos y la mejora de sus condiciones de vida.

Con este objetivo, el Ararteko se reunió en noviembre con la Directora General de Instituciones Penitenciarias. Además de mostrar su preocupación por las muertes acaecidas en los últimos meses en las prisiones vascas e interesarse por las medidas adoptadas para investigarlas y prevenirlas, le trasladó muchas de las cuestiones ya mencionadas. Se produjo un interesante intercambio de puntos de vista sobre las causas de la actual situación del sistema penitenciario, así como sobre las posibles estrategias de mejora. Si bien el análisis se centró en la particular problemática de las cárceles ubicadas en el País Vasco, no se omitió abordar otras cuestiones referidas a personas residentes en la CAPV que cumplen condena fuera de este territorio.

También mantuvo el Ararteko una entrevista con el Defensor del Pueblo, con el fin de tratar los problemas específicos de las personas que se encuentran o han estado en prisión. Puesto que corresponde a nuestro homólogo estatal la supervisión del funcionamiento de los centros penitenciarios, la reflexión se centró sobre los instrumentos más adecuados para mantener y perfeccionar la coordinación ya existente, así como para reforzar la estrecha colaboración entre ambas instituciones, lo que permitirá alcanzar una mayor eficacia en la defensa de los derechos de las personas presas.

Durante el último trimestre del año, el titular de esta institución se reunió con el Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Vitoria-Gasteiz. Aunque el Ararteko mantiene contactos habitualmente con los máximos representantes de la Fiscalía de los tres territorios históricos, optó por entrevistarse con el Fiscal Jefe de Álava porque en su demarcación se encuentra el centro penitenciario de mayor tamaño y el único de cumplimiento de los situados en la CAPV. Corresponde al Ministerio Fiscal la defensa de la legalidad, en general, y el control sobre el correcto funcionamiento del sistema penal, en particular, pero, además, es también competente para impulsar la investigación en los casos de muertes por causas no naturales o desconocidas. Por este motivo, se abordaron en la reunión diversos aspectos sobre los fallecimientos ocurridos en la prisión de Nanclares de la Oca, entre otros, el ya mencionado de la falta de información a las familias sobre las circunstancias de las muertes o los resultados de las correspondientes autopsias. El Fiscal Jefe se comprometió a supervisar ese aspecto y, con ese fin, le hemos remitido a principios de 2006 una queja en la que se plantea la cuestión.

Para finalizar la ronda de contactos, el Ararteko consideró conveniente entrevistarse con el Consejero de Justicia del Gobierno Vasco, a quien –dentro de esa Administración– corresponde coordinar las actuaciones que, en el ámbito de la reinserción de las personas que han sufrido reclusión, desarrollen los distintos departamentos.

En la reunión se abordaron muchas de las cuestiones y problemas que se han mencionado en las páginas anteriores, pero el Ararteko hizo especial incidencia en aquellos aspectos en los que las instituciones vascas tienen responsabilidades o posibilidades de intervención. Entre otros, se trataron los siguientes temas: inexistencia de centros específicos para acoger a personas con enfermedades mentales o trastornos de conducta, de modo que se evite su ingreso en prisión o se facilite su salida; inexistencia de centros de régimen abierto, para la población reclusa en general y para las mujeres con descendientes menores, en particular; deficiencias en los traslados de personas presas, función atribuida a la Ertzaintza y en la que frecuentemente se alega la falta de efectivos; reducción de las pensiones no contributivas por invalidez que las tres diputaciones forales hacen a los reclusos; fomento de programas de mediación y reparación a las víctimas; etc.

Esta institución volvió a insistir en la conveniencia de que la CAPV asuma desde ahora competencias parciales en materia penitenciaria, en especial, las relativas a la asistencia sanitaria y a educación, puesto que ello redundaría en una mejora de la situación de la población reclusa en el País Vasco. Sin embargo, el responsable del ejecutivo se ratificó en su convicción de que asumir ese tipo de funciones, al igual que llevar a cabo ciertas iniciativas sugeridas por esta institución, supondría en la práctica una obstaculización del traspaso del contenido íntegro de la mencionada competencia.

La cuestión relativa a las competencias de educación en las prisiones y, en concreto, a la integración de los maestros penitenciarios en el sistema educativo vasco ha vuelto a ser planteada recientemente por el Ararteko al Departamento correspondiente del Gobierno Vasco, sin que hasta el momento hayamos obtenido contestación.

## • Consideraciones finales

La pena privativa de libertad es un castigo altamente aflictivo, que no sólo anula el derecho a la libertad de movimientos sino que menoscaba –cuando no excluye totalmen-

te— muchos otros derechos fundamentales de la persona. Quizás históricamente pudo suponer un avance en la humanización de las penas frente a los castigos corporales y, sobre todo, frente a la pena de muerte, pero la intensidad de la privación de derechos que implica debe medirse hoy en función del desarrollo alcanzado en nuestra sociedad, tanto en materia de derechos de la personalidad, como en calidad de vida.

La jurisprudencia ha establecido que la prolongación excesiva o ciertas condiciones de cumplimiento pueden convertir la privación de libertad en una pena inhumana y, por tanto, prohibida. Sin llegar a ese extremo, resulta innegable que la pena de prisión provoca en quien la sufre efectos perjudiciales, a menudo, irreparables. Dicha constatación genera para los poderes públicos la obligación de tratar de evitar el deterioro irreversible de la personalidad o de la trayectoria vital de los penados. Aquéllos tienen el deber —constitucionalmente recogido en el art. 25.2— de impedir que la pena privativa de libertad cause un sufrimiento totalmente desproporcionado a la gravedad del delito cometido, lo que la convertiría en una sanción injusta e ilegítima.

La conclusión que deriva de todo lo anterior es clara: en un sistema penal respetuoso con los derechos humanos, la pena de prisión debe ser la última *ratio*, sólo utilizable para castigar los crímenes más graves. No es esto lo que está sucediendo en la actualidad. Como ya hemos mencionado, el imparable incremento de la población reclusa —que ha saturado el sistema penitenciario español— no obedece a un aumento real de la criminalidad, sino a un endurecimiento de la reacción penal. Además de las personas que se hallan en prisión preventiva, las cárceles están llenas de pequeños delincuentes contra la propiedad y, sobre todo, relacionados con el tráfico de estupefacientes. En casi todos los casos bastaría con sanciones alternativas —con mayor eficacia preventiva y resocializadora que la pena de prisión—, pero la privación de libertad sigue siendo la principal, y casi única, respuesta de nuestro sistema penal.

En definitiva, el Ararteko considera que el origen último de muchos de los problemas de las prisiones radica en el progresivo incremento del rigor punitivo, en la implantación de formas de cumplimiento que anulan cualquier expectativa de acceder a ciertas cotas de libertad (permisos, régimen abierto...). Entre las personas presas se percibe una pérdida de esperanza, lo que inevitablemente agrava las tensiones en los centros penitenciarios, deteriora la convivencia y agudiza los conflictos. Por ello, cualquier posible solución pasa por una revisión de las últimas reformas legales, en particular, por figuras como el período de seguridad, el endurecimiento de los requisitos del tercer grado y la libertad condicional, etc. También es preciso evaluar los resultados obtenidos y, en su caso, rectificar las modificaciones al alza de penas de prisión realizadas sobre el Código penal de 1995.

En el mismo sentido, resulta imprescindible potenciar las sanciones no privativas de libertad, adoptando las medidas necesarias —sobre todo, presupuestarias— para su efectiva puesta en marcha. La sombra del fracaso de la pena de arresto de fin de semana se cierne ahora sobre la de trabajos en beneficio de la comunidad, pero también sobre otras medidas que posibilitan la suspensión de la condena de prisión. Al respecto, hemos tenido noticia, por ejemplo, de las dificultades que se están experimentando para posibilitar el cumplimiento de la obligación de asistir a determinados cursos impuesta a muchos condenados por delitos de violencia contra las mujeres. Parece evidente que el pleno desarrollo de la potencialidad preventiva de este tipo de medidas requiere garantizar su ejecución, con la calidad adecuada, y ello no es posible sin la decidida implicación de todas las administraciones públicas con competencia en la materia.

Manteniendo como objetivo último la reducción de la privación de libertad al mínimo imprescindible, el esfuerzo debe centrarse en algo tan obvio como cumplir la legislación penitenciaria en lo referente a asegurar el tratamiento individualizado a los reclusos. La atención a las características, necesidades y evolución de cada persona presa constituye la condición necesaria para que aquélla pueda reintegrarse a la sociedad con capacidad para vivir sin delitos. Dicho tratamiento individualizado requiere, por supuesto, unas condiciones de vida dignas, donde las necesidades básicas estén plenamente cubiertas. De ahí la obligación de solventar con urgencia los defectos estructurales y de mantenimiento que presentan los tres establecimientos penitenciarios ubicados en el País Vasco.

Pero de cara a la finalidad resocializadora, más importantes que las condiciones materiales son los recursos humanos. A lo largo de las páginas anteriores se han expuesto las carencias de los equipos de profesionales de tratamiento, que resultan insuficientes para garantizar una atención personalizada a la población reclusa. Sólo priorizando el tratamiento sobre la mera custodia y el mantenimiento del orden interno puede empezar a mejorar la situación de las prisiones. En esta línea, son muchos los aspectos en los que hay que incidir: tutela de la salud; incremento de actividades laborales y formativas; favorecimiento de las comunicaciones; potenciación de las salidas al exterior y de los beneficios penitenciarios; asistencia social eficaz; etc.

En todas estas áreas, la responsabilidad principal recae sobre la Administración penitenciaria, pero –como hemos reiterado– la obligación de que las penas privativas de libertad sean un medio para la reinserción social atañe a todos los poderes públicos. Cabe recordar al respecto la recomendación que, en el Informe monográfico de 1996, hacía el Ararteko sobre la necesidad de que las prisiones se abran a la sociedad, tratando para ello de integrarse –o cuando menos, coordinarse– con los servicios públicos comunitarios (sanidad, educación, servicios sociales, etc.). Evidentemente, esa coordinación tiene dos sentidos, y las administraciones vascas deben hacer todo lo que esté a su alcance para favorecerla y, en definitiva, para contribuir a mejorar la situación de la población reclusa.

Además de esta obligación genérica, la Administración de la CAPV tiene que esforzarse para solucionar las deficiencias detectadas en los servicios cuya prestación le compete en exclusiva (traslados de las personas presas; custodia de las Unidades de Custodia Especial en los hospitales, etc.). Ha de incrementar, asimismo, la colaboración en ámbitos en los que ya la está prestando, particularmente, en las áreas de atención sanitaria de especialistas u hospitalaria, de drogodependencias y de educación, donde sigue pendiente la integración de los maestros penitenciarios. Pero, desde la función que corresponde al Ararteko de promoción de los derechos humanos, hemos de insistir sobre todo en el deber de las administraciones vascas de articular recursos que eviten la entrada en prisión o que favorezcan la salida. Estamos pensando en políticas sociales que incidan en la prevención de delitos, pero también en los ya mencionados centros específicos para personas con enfermedad mental u otras dolencias graves, unidades de régimen abierto, centros de tratamiento y rehabilitación de toxicomanías, ayudas económicas en el momento de la excarcelación, medidas específicas de inserción laboral, etc.

En definitiva, la sociedad vasca en su conjunto ha de responsabilizarse y contribuir a mejorar la situación de este colectivo humano, residente en la CAPV, que encuentra especiales dificultades en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía.

## 9. MEDIO AMBIENTE

### 9.1. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio correspondiente al año 2005, el número de quejas en esta área ha sido de 78, lo que representa un 7,14 % del total de las recibidas.

Por administraciones afectadas, las podemos agrupar de la siguiente manera:

- Administración local.....	69
- Administración foral.....	7
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco).....	7

En cuanto a contenido, podemos agruparlas en:

- Actividades clasificadas en suelo residencial.....	49
- Otras afecciones medioambientales.....	17
- Actividades clasificadas en suelo industrial.....	4
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo.....	3
- Actividades clasificadas en suelo no urbanizable.....	2
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa.....	2
- Residuos y vertidos.....	1

Como se puede observar un año más son las quejas encuadrables en la subárea de actividades clasificadas en suelo residencial las que han resultado más numerosas en esta área de medio ambiente, esto es, las molestias que padecen los ciudadanos por los ruidos, olores y humos de las denominadas actividades clasificadas que están sometidas al régimen de autorizaciones municipales.

En este sentido, podemos señalar que las quejas sobre las perturbaciones derivadas del funcionamiento de los establecimientos de hostelería han resultado ser las más conflictivas. En ellas se denuncian las molestias por los ruidos que producen estas actividades, bien por la falta de adecuación de los locales en lo referente al aislamiento acústico, o bien por la abusiva utilización de los equipos musicales, manipulando los limitadores de potencia o sistemas de anclaje instalados en ellos.

También son frecuentes las denuncias por las molestias producidas por la celebración de actuaciones de música en directo, en establecimientos que no disponen de la debida adecuación acústica para ello.

Asimismo, están resultando habituales, estos últimos años, las denuncias por las molestias que se derivan de la utilización de lonjas comerciales, como locales de reunión. En este sentido, varias comunidades de propietarios han denunciado las molestias de ruidos que padecen, como consecuencia de la actividad que ejercen grupos de jóvenes en las lonjas situadas debajo de sus viviendas, pues alquilan esas lonjas para utilizarlas como lugar de reunión, instalando equipos de música, televisores, etc., sin que estén debidamente acondicionados para dicho funcionamiento.

En los expedientes de queja tramitados en esta institución, hemos recomendado a los ayuntamientos implicados en esta cuestión que, tras comprobar que las actividades denunciadas se ejercen sin la preceptiva licencia de actividad –en aplicación del artículo 65 de la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente–, se opte por decretar su clausura, en tanto no se legalicen conforme al procedimiento establecido en el artículo 55 y siguientes de la ley citada.

También son frecuentes las denuncias sobre los problemas generados por los aparatos de aire acondicionado y los deficientes sistemas de ventilación y evacuación de humos y olores, principalmente de los restaurantes.

Esta institución ha manifestado, en numerosas ocasiones, que los ayuntamientos suelen infravalorar las funciones de inspección y control de los establecimientos públicos y, con frecuencia, no les prestan la debida atención ni les dedican los medios materiales y humanos que su correcta gestión necesita.

Hemos apuntado, a lo largo de estos años, que no es tarea fácil controlar aquellos establecimientos en los que, si bien en un primer momento se verifica que la insonorización del local es la adecuada, se siguen produciendo las molestias sonoras que afectan a las viviendas colindantes. En la mayoría de estos casos, evidentemente, los ruidos están directamente relacionados con los equipos musicales, y con la actitud de la persona que manipula los mandos de dichos aparatos. Por ello, es necesario que cuando se esté produciendo el hecho denunciado, los vecinos afectados se lo comuniquen a la autoridad municipal y se practique *in situ* la pertinente visita de inspección.

Siguen siendo numerosos los ciudadanos y ciudadanas que recurren a esta institución denunciando que la Policía Municipal no responde a sus llamadas y que, puestos en contacto con la Comisaría de la Ertzaintza, se les informa de que este tipo de inspecciones son de competencia municipal y que, por ello, no pueden intervenir.

Es necesario que la Administración local vaya adoptando con urgencia una postura decisiva para solucionar estos problemas, que inciden directamente en la calidad de vida de los vecinos afectados, dotándose de los medios necesarios para realizar las funciones de inspección y control que, según la legalidad vigente, le competen.

Sobre esta materia, no debemos olvidar los últimos pronunciamientos de los Tribunales de Justicia que vienen señalando que las inmisiones acústicas molestas en el domicilio suponen una vulneración de los artículos 15 y 18.1 y 2 de la CE, que garantizan el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2) y, en este sentido, determinan la obligación de la Administración para actuar en el control sobre el correcto funcionamiento de este tipo de instalaciones a lo largo de toda la vida de la actividad, garantizando con ello que dichos derechos no se lesionen.

Por otra parte, hemos de referirnos a las denuncias recibidas por los perjuicios ocasionados por la contaminación atmosférica y acústica derivada de las actividades industriales. Así, podemos mencionar las denuncias recibidas por las molestias producidas por empresas de fundición que desarrollan su actividad las 24 horas, agravándose por tal motivo las evidentes perturbaciones que provocan en los residentes de la zona donde se ubican, sobre todo, en horario nocturno.

En estas reclamaciones hemos podido constatar que en la actualidad sigue siendo importante el número de instalaciones industriales que funcionan sin disponer de las preceptivas autorizaciones conforme a las previsiones de la Ley 38/1975, de 6 de fe-



brero, de Protección del Ambiente Atmosférico y la Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

El sometimiento de estas actividades a un régimen de autorizaciones específico viene condicionado por el hecho de que su funcionamiento es permisiblemente productor de efectos perniciosos o susceptible de producir molestias e incomodidades. De esta forma, la sujeción del normal ejercicio de la actividad a medidas más estrictas pretende proteger el interés general, en este caso, identificado con el derecho a un medio ambiente de calidad y a la salud de las personas que residen en las inmediaciones de estas instalaciones potencialmente contaminadoras.

Por ello preocupa a esta institución que, en la mayoría de los supuestos estudiados, el control administrativo sobre el funcionamiento de estas instalaciones, es prácticamente inexistente. No hay control previo, en tanto que carecen de las preceptivas autorizaciones y, no hay control en su funcionamiento, según los ayuntamientos consultados, por no disponer de los recursos necesarios para realizar las comprobaciones técnicas requeridas a dichos efectos.

En este sentido, podemos señalar que la administración municipal, una vez tiene conocimiento de la situación de clandestinidad de una instalación, en general como consecuencia de las denuncias o reclamaciones presentadas por los vecinos y vecinas del municipio que reciben las molestias, se activa el procedimiento previsto en el artículo 65 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, requiriendo al titular de la instalación para que proceda a su legalización. No obstante, se comprueba que los procedimientos iniciados se van dilatando, bien por que no hay respuesta por parte de la titularidad de la instalación, bien por que no ha sido presentada la documentación requerida y así, los requerimientos se van sucediendo.

Muchos ayuntamientos se ven superados para reconducir los expedientes de legalización incoados, e incapaces de accionar los procedimientos sancionadores previstos también, con objeto de remover conductas y prácticas poco respetuosas con el entorno y los derechos de los vecinos y vecinas que resultan perjudicados.

Si bien estas industrias pueden resultar determinantes para la economía del municipio, no hay que olvidar que también resultan ser un importante foco de contaminantes a la atmósfera.

Por este motivo, y en tanto que la normativa que resulta de aplicación determina la sujeción de estas instalaciones a un control previo y continuo para verificar su adecuación a los parámetros o niveles de emisión establecidos, es necesario que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco articule los mecanismos precisos para hacer efectivos los sistemas de control y seguimiento que sobre las actividades potencialmente contaminadoras establece el Decreto 833/75, de 6 de febrero.

Al respecto, se debe obligar a los titulares de las industrias a que dispongan de los sistemas de automedición que se requieren para la vigilancia en continuo o periódicamente de determinados sustancias contaminantes, así como de los medios técnicos precisos para facilitar las mediciones que, también, deben ser realizadas por las autoridades competentes con periodicidad, de oficio y a raíz de denuncias que pudieran formularse.

Con todo ello se pretende garantizar unos niveles de calidad del aire y del entorno que no den lugar a riesgos que no puedan ser aceptables para la salud de las personas y el medio ambiente.

Por otra parte, también resultan destacables en el presente ejercicio las quejas, que hemos recibido en esta institución, relacionadas con el proyecto de una planta de incineración de residuos urbanos para el área de Txingudi. Ya en el pasado ejercicio se demandó por parte de un colectivo médico nuestra intervención respecto al referido proyecto. Pero a lo largo del año 2005 se han sumado otros dos colectivos que han formulado sendas quejas contra las actuaciones de los poderes públicos implicados en el procedimiento de aprobación de este proyecto –en un caso, demandando la falta de cauces de participación efectiva para la ciudadanía de Hendaya, que se ve afectada por este proyecto de repercusión transfronteriza, y en el otro, incidiendo en diferentes cuestiones relativas al cumplimiento de la normativa ambiental, particularmente de las normas comunitarias europeas que afectan a la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales–.

Las razones esgrimidas por parte de los diferentes reclamantes, atañen, todas ellas, al derecho a la salud de las personas y al derecho a un medio ambiente adecuado, y hemos procedido a su acumulación en un solo expediente. Si bien nuestra intervención en este asunto aún no ha concluido –por estar pendiente de nuevas aportaciones de las partes implicadas–, sí hemos expuesto ya nuestra posición general, respecto a una decisión ambiental de envergadura como ésta, en un documento, remitido tanto a las administraciones implicadas en la iniciativa, autorización y ejecución de este proyecto (la Mancomunidad de Txingudi, la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Gobierno Vasco), como a los tres colectivos reclamantes. En dicho documento analizábamos detenidamente la normativa comunitaria europea y reflejábamos nuestras propuestas y consideraciones respecto al procedimiento en curso, planteando una reflexión sobre la importancia de cohesitar la eficaz gestión de los residuos urbanos con los derechos al medio ambiente adecuado y a la salud de las personas.

En este sentido, se recuerda la necesidad de crear un modelo de gestión de residuos ambientalmente sostenible y respetuoso de la jerarquía de principios fijada por las instituciones europeas, que atienda, por este orden, a los principios de prevención, reducción en origen, reutilización, valorización y finalmente eliminación con el mínimo impacto ambiental.

En el documento se sostiene, también, que cualquier proyecto nuevo que se pretenda realizar debe enmarcarse en una noción más ambiciosa de democracia que dé voz y capacidad de influencia real a la ciudadanía como su principal destinataria, razón por la cual se plantea la conveniencia de abrir un debate amplio sobre esta cuestión, implicando singularmente a las organizaciones no gubernamentales de defensa del medio ambiente y fijando cauces de participación efectiva de la sociedad en decisiones como ésta, cuyo alcance es a largo plazo y que tendrá incidencia para la articulación del modelo futuro de sociedad que queremos construir.

Así mismo, se propone la creación de órganos con participación del público, de seguimiento de la ejecución y funcionamiento del proyecto concreto de tratamiento y eliminación de residuos por el que finalmente se vaya a optar, con objeto de lograr un permanente flujo de información a la ciudadanía que permita un control social real y efectivo del posible impacto en la salud y el medio ambiente que el mismo pudiera originar.

Por último, hemos de referirnos a las quejas recibidas y que traen causa en las molestias de ruido producidas por la circulación ferroviaria, por la realización de obras

en la vía pública en horario nocturno, por la actividad cinegética, además de las ya habituales y consabidas quejas derivadas del funcionamiento de las actividades clasificadas. Entre los resúmenes de queja que se exponen a continuación incluimos algunos de estos casos.

## 9.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Actividades clasificadas en suelo residencial

⇒ *Molestias de ruido originadas por mantener las puertas de un establecimiento de café-teatro abiertas constantemente (668/2004)*

#### • Reclamación

Un vecino de Barakaldo denunció las molestias por ruido que padecía en su domicilio como consecuencia de la incorrecta disposición de la puerta de acceso de la actividad de un café-teatro, situado enfrente de su domicilio.

En concreto, el interesado señalaba que la entrada y salida a este establecimiento se realizaba a través de un pequeño vestíbulo compuesto por dos puertas, la primera con acceso desde la calle, y, la segunda desde el interior, ambas correderas y situadas en paralelo. Debido a la gran afluencia de gente los fines de semana, las puertas de acceso permanecían abiertas continuamente, y, en consecuencia, la música salía al exterior sin ningún tipo de control, causando graves perjuicios hasta altas horas de la madrugada. Asimismo, aseguraba que eran constantes los incumplimientos del horario de cierre de la citada actividad.

Por último, aseguraba que, si bien había planteado este asunto en el Ayuntamiento de Barakaldo en reiteradas ocasiones, reclamando que se tomaran las medidas oportunas para hacer frente a las molestias de ruido ocasionadas, manifestaba que en ningún caso se habían adoptado medidas al respecto e, incluso, incidía en que esa entidad municipal le había respondido con argumentos tales como que ignoraban las características que tiene que cumplir un café-teatro.

#### • Análisis

A la vista de las consideraciones realizadas por el reclamante, acordamos dirigir la correspondiente petición de información al Ayuntamiento de Barakaldo con objeto de comprobar si la actividad se ajustaba a lo dispuesto en el Decreto 171/ 1985, del 11 de junio, del Gobierno Vasco, y, de manera particular, sobre si era correcta la instalación de las puertas de acceso de dicha actividad. También, solicitamos que nos remitieran suficiente información sobre las medidas que, en su caso, iba a adoptar dicha entidad municipal para hacer frente a las molestias de ruido ocasionadas.

Hemos de precisar que el apartado 3.2.3 del Capítulo 2 de la Sección 1ª del Decreto 171/ 1985 del 11 de junio del Gobierno Vasco, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general, de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, determina, en relación con el modo en que deberán colocarse las puertas de acceso en este tipo de establecimientos, lo siguiente:

*“Con el fin de evitar la transmisión sonora al exterior, será obligatorio la instalación de la doble puerta con cierre automático constituyendo un vestíbulo cortavientos, debiendo permanecer cerradas constantemente y a poder ser en planos perpendiculares”*

También, interesamos de la administración municipal que nos comunicaran si se habían incoado expedientes sancionadores contra el titular del establecimiento por los reiterados incumplimientos del horario de cierre reglamentariamente establecido.

En el primer informe remitido a esta institución, el Ayuntamiento de Barakaldo, nos informó que, si bien se habían formulado varias denuncias por el incumplimiento del horario de cierre del establecimiento de referencia, no se había incoado expediente sancionador alguno, ya que, según se comprobó en las Actas de Inspección realizadas por los servicios técnicos municipales, en todos los casos comprobados se encontraba en el plazo legal determinado para que los clientes desalojaran el establecimiento.

En cualquier caso, no se aportaba información alguna sobre si era correcta la disposición de la puerta de acceso de la citada actividad.

Por esa razón, nos vimos en la necesidad de realizar varias peticiones información, instando el ayuntamiento de Barakaldo a que nos trasladase suficiente información sobre las cuestiones que aún quedaban pendientes de resolver.

Finalmente, nos informó que, tras girar las pertinentes visitas de inspección, los servicios técnicos municipales habían elaborado un informe en el que, *“se considera que el local se adapta al proyecto técnico aprobado y a las medidas correctoras impuestas durante la tramitación del expediente. Asimismo, ha sido comprobado que el establecimiento dispone del vestíbulo cortavientos con doble puerta de cierre automático de acuerdo a lo establecido en el Decreto 171/1985.”*

- Resultado

Según la información facilitada y al no observar irregularidad jurídica alguna en la actividad de referencia, procedimos a finalizar nuestra actuación.

⇒ *Sistemático incumplimiento del horario de cierre de un establecimiento de hostelería (865/2004)*

- Reclamación

Un vecino de Donostia-San Sebastián denunció en esta institución la pasividad y permisividad que mostraba ese ayuntamiento ante el sistemático incumplimiento del horario de cierre de una actividad de bar, situada en el bajo de su domicilio.

En concreto, el interesado manifestaba que, no se había adoptado medida alguna, a pesar de las numerosas denuncias que había presentado ante el ayuntamiento, debido a los reiterados incumplimientos del horario de cierre y al habitual consumo de bebidas en el exterior del local. Un consumo que se prolongaba hasta altas horas de la madrugada.

- Análisis

Ante el problema que se reflejaba en la queja, acordamos dirigir una petición de información al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, para conocer las medidas de seguimiento y control que había adoptado esa entidad local. Asimismo, interesamos que nos informara sobre los expedientes sancionadores que, en su caso, se habían incoado por incumplir el horario de cierre reglamentariamente establecido.

En la respuesta a nuestra solicitud, el Jefe de Servicios de Actividades nos informó de que, hasta septiembre de 2004, se habían tramitado 20 expedientes sancionadores contra el titular de esta actividad por infringir el horario de cierre. Dichas infracciones habían sido calificadas como infracciones leves, por lo que el ayuntamiento había impuesto una sanción pecuniaria al titular del local.

No obstante, la institución del Ararteko consideró oportuno remitir un nuevo escrito a dicha Corporación Municipal, en el que se recordaba los deberes y responsabilidades que incumben a ese ayuntamiento, en relación con el ejercicio de las funciones de vigilancia y control de las actividades clasificadas.

Las numerosas actuaciones que había llevado a cabo el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián durante el 2004, ponían de manifiesto, por una parte, que el incumplimiento del horario de cierre por parte del establecimiento no era esporádico, sino, más bien, habitual y por otra, que la intervención municipal seguida no había logrado disuadir al titular de su conducta.

Tenemos que reconocer que, en modo alguno, esta institución ha pretendido obviar que la problemática vinculada al funcionamiento de las actividades clasificadas es de compleja naturaleza, ni los grandes esfuerzos personales y técnicos que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián está asumiendo, para dar respuesta a los problemas que se van planteando. Una valoración positiva, en este sentido, que también se ha trasladado a esa entidad local.

No obstante, la institución del Ararteko, en la tramitación de que las quejas, ha venido constatando que reporta mayores beneficios al infractor el incumplimiento de la norma y, en su caso, el abono de la sanción que modificar conductas y prácticas poco respetuosas con los derechos de las personas que residen en los inmuebles colindantes.

Este convencimiento, de una manera intuitiva, estuvo presente en el legislador y tuvo plasmación en la ley 4/1995, de 10 de noviembre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en su art. 36.2. Este precepto señala que:

*“A fin de impedir que la comisión de las infracciones resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas, la sanción económica que en su caso se imponga, podrá ser incrementada con la cuantía del beneficio ilícito obtenido.”*

La garantía del derecho al medio ambiente incumbe a los poderes públicos y está proclamado, tanto por el art. 45 de la Constitución, como por el art. 8 de la Ley 4/1995 de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Por ello y a la vista de los expedientes sancionadores incoados tuvimos que dejar constancia del contraste entre el resultado de la actuación de esa Corporación y lo que al respecto prevé la Ley 4/1995 de espectáculos públicos y actividades recreativas y el

Decreto 296/1997, de 16 de diciembre, por el que se establecen los horarios de los espectáculos públicos y actividades recreativas y otros aspectos relativos a estas actividades en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Estas normas encomiendan la inspección, control y régimen sancionador a la administración competente para el otorgamiento de licencia o autorización.

Más en concreto, el Decreto 296/1997 en su artículo 14.2 señala que las infracciones en materia de horario serán tipificadas como infracciones leves, conforme al artículo 34.g) de la Ley 4/1995 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, por lo que podrán ser sancionadas con multa de hasta doscientas mil pesetas.

Ahora bien, el propio Decreto 296/1997, en el apartado 3º de ese mismo artículo 14 precisa también que *“La comisión de una tercera infracción en el plazo de un año conllevará su tipificación como grave, en conformidad con lo establecido en el artículo 33.n) de la norma meritada, pudiendo ser sancionada, alternativa o acumulativamente, con multa de doscientas mil una a cinco millones de pesetas, suspensión o prohibición de la actividad o actividades hasta un año, clausura del local hasta un año e inhabilitación hasta seis meses para realizar la misma actividad”*.

De la redacción del tercer inciso del art. 14 del Decreto 296/1997 se deriva que, ante un tercer incumplimiento en el plazo de un año, la tipificación de la infracción como grave no se revela como una facultad discrecional de la administración sino que se le impone a ésta con carácter imperativo *“conllevará”*. Por otra parte, se ha de indicar que dicho precepto del decreto no hace sino concretar el régimen general que contempla la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en su art. 33.n), conforme al cual, se considera infracción grave la comisión de más de dos faltas leves en un año.

De los datos proporcionados por esa entidad local, se observaba que a lo largo del año 2004 se habían acumulado, al menos, 20 sanciones leves por incumplimiento del horario de cierre.

Ante la evidencia del dato, interesamos del ayuntamiento una intervención más acorde con la dimensión del problema.

- Resultado

Hay destacar que, a pesar del largo tiempo transcurrido, y de que hemos formulado varios requerimientos al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, para conocer qué medidas está adoptando, en el momento de cerrar este informe, sigue pendiente de resolución definitiva el caso.

⇒ Irregularidades derivadas de una actividad de bar (145/2005)

- Reclamación

Un vecino de Etxebarri presentó una reclamación en esta institución, en la que denunciaba las supuestas irregularidades que se derivaban del funcionamiento de un pub, ubicado en el bajo del edificio en el que residía.

El interesado señalaba que desde que comenzó a funcionar la actividad, en el año 2002, los vecinos habían denunciado en reiteradas ocasiones, tanto en el Ayuntamiento

de Etxebarri, como en la Diputación Foral de Bizkaia las graves molestias que padecían en sus domicilios como consecuencia del deficiente aislamiento acústico del local.

Asimismo, manifestaba que, a pesar de las numerosas intervenciones de las administraciones implicadas y de las obras de reforma que se habían llevado a cabo, para subsanar las graves deficiencias detectadas, las molestias por ruidos persistían, sin mejoría aparente.

Por último, el afectado también nos proporcionó una amplia documentación relativa a la actividad, entre la que se encontraban varias mediciones sonoras realizadas en ese local, a instancia de la Diputación Foral de Bizkaia y a solicitud del titular de la actividad. Estas mediciones arrojaban datos contradictorios entre sí sobre el nivel de aislamiento acústico del local. Así constaba:

- Una medición efectuada a solicitud de la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) en abril de 2003, que concluía que el índice de aislamiento a ruido aéreo conseguido en el local era de 61 dB (A).
- Una segunda medición, promovida también por la señalada Diputación y llevada a cabo en octubre de 2003, que fijaba el índice de aislamiento acústico a ruido aéreo en 54 dB (A).
- Y una tercera medición, aportada por el titular del establecimiento, relativa al índice de aislamiento acústico a ruido aéreo en noviembre de 2003 que reflejaba que se había logrado un aislamiento de 63,3 dB(A).

#### • Análisis

Los resultados obtenidos en las distintas mediciones distaban de los 65dB(a) que, en cualquier caso, exige la Diputación Foral de Bizkaia para establecimientos de Grupo II, grupo al que, según pudimos comprobar de los documentos aportados por el propio reclamante, pertenecía esta actividad.

Asimismo, observamos que en el último informe elaborado por el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia, con fecha del 25 de febrero del 2004 se especificaba que el índice de aislamiento global a ruido aéreo de local respecto de una de las viviendas situadas en el piso superior era de 65,3 dB (A).

Por ello y tras realizar un análisis exhaustivo de la documentación que aportaba el reclamante, esta institución estimó oportuno realizar una petición de información a la Diputación Foral de Bizkaia, con el objeto de conocer las actuaciones desarrolladas, para concluir que el aislamiento acústico de que disponía ese establecimiento era superior a 65 dB(A).

En respuesta a la petición realizada, la Diputación Foral de Bizkaia facilitó a esta institución el informe requerido, en el que detallaba todas las actuaciones que se habían llevado a cabo en relación con este establecimiento.

Constatamos que, si bien en un primer momento se detectaron numerosas irregularidades en el funcionamiento del local, se había procedido a legalizar la actividad, conforme al procedimiento previsto en la Ley 3/1998, con fecha 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente. Todo ello con el fin de reconducir dicha actividad a los parámetros establecidos en la legalidad vigente.

De la información facilitada se desprendía también que en su inicio esta actividad comenzó a funcionar como Pub del grupo III. Sin embargo, a raíz de las mediciones

realizadas, se constató que el nivel de aislamiento acústico del que disponía la citada actividad resultaba insuficiente, para que el establecimiento funcionase como pub del grupo III, razón por la que se habían acometido reformas en el interior del local.

No obstante, ante la imposibilidad de insonorizar el local hasta alcanzar un aislamiento acústico de 70 dB(A) -aislamiento mínimo necesario para que la actividad continuara funcionando como pub- los servicios técnicos forales habían planteado al titular de la actividad que efectuase un cambio en su calificación, toda vez que sí disponía del aislamiento acústico suficiente para funcionar como bar del grupo II.

Junto con este mencionado informe foral, la Diputación también remitió a esta institución la última medición que se había efectuado en el local y que estaba fechada en diciembre del 2003. En ella se podía constatar que la insonorización de que disponía el establecimiento era de 65,3 dB(A), un nivel de aislamiento que concordaba con lo dispuesto en el informe foral de febrero de 2004.

Por su parte, el Ayuntamiento de Etxebarri tras girar la inspección técnica necesaria para la comprobación del cumplimiento de las condiciones estipuladas en la última Orden Foral, otorgó la licencia de apertura al establecimiento, para que funcionase como bar, por tanto, como actividad del grupo II, con los límites de horario y de actividad propios de ese grupo.

- Resultado

A la vista del seguimiento realizado sobre la actividad y dado que éste había sido totalmente acorde con la legalidad vigente, finalizamos nuestra intervención.

⇒ *Emisión de humos y gases por las deficiencias detectadas en la cocina de un establecimiento de hostelería (1158/2005)*

- Reclamación

Varios vecinos de Bilbao solicitaron la intervención del Ararteko con motivo de la constante emisión de humos y de olores que padecían en sus domicilios provocados por el irregular funcionamiento de la cocina de una actividad de bar, ubicado en los bajos del edificio donde residían

Los reclamantes manifestaban que, tras formular la primera denuncia ante el Ayuntamiento de Bilbao, aproximadamente, en julio de 2003, los servicios técnicos municipales habían girado la pertinente visita de inspección. A tenor los resultados obtenidos en el registro realizado, los responsables municipales exigieron al titular de la actividad que adoptara las siguientes medidas correctoras: El cambio de la campana extractora, canalizar la salida de humos hasta la fachada puesto que esta salida terminaba en el sobretecho del bar y, por último, el cambio de ventilador de la salida de humos.

Sin embargo, los reclamantes aseguraban que, si bien parecía que se habían adoptado estas medidas, no se mitigaron las molestias en sus domicilios, pues, conforme insistían, el ventilador que se había colocado en la cocina de dicho local no surtía ningún efecto.

Como consecuencia de todo ello, los promotores de la queja formularon nuevas denuncias en el Ayuntamiento de Bilbao, con objeto de que los servicios técnicos municipales revisaran si el ventilador instalado en la cocina de dicho local, era correcto. Pero, según destacaban, no obtuvieron respuesta alguna de la administración municipal.



Con el fin de buscar una solución definitiva a los graves perjuicios que estaban soportando, los vecinos afectados decidieron consultar a dos empresas privadas la situación que padecían para que les aconsejaran sobre las medidas que, en su caso, pudieran adoptar. Ambos profesionales coincidieron en los siguientes puntos:

- *“El empalme entre la salida de la campana extractora y la continuación hasta la fachada estaba cubierto de grasa que indica que por esa junta sigue saliendo humo hacia el techo.*
- *El tabique que separa la cocina del resto no llega hasta el techo. En la cocina se encuentra una trampilla abierta por la que se cuejan todos los olores y humos que siguen subiendo hasta llegar a nuestra tarima.”*

A la vista de estas irregularidades, los promotores de la queja insistieron una vez más ante el Ayuntamiento de Bilbao, explicando todas las actuaciones que habían llevado a cabo y solicitando a los servicios técnicos municipales que efectuaran la correspondiente visita de inspección, para constatar las deficiencias denunciadas. No obstante, a pesar del largo tiempo transcurrido desde la interposición de dichas denuncias, la situación continuaba sin solventarse.

#### • Análisis

Teniendo en cuenta las numerosas actuaciones desarrolladas por los promotores de la queja, sin obtener resultados satisfactorios, esta institución acordó dirigir una petición de información al Ayuntamiento de Bilbao, instando a los servicios técnicos municipales a que procedieran a efectuar la pertinente visita de inspección para comprobar las alegaciones realizadas por los promotores de la queja y, de acuerdo con los resultados alcanzados, para que adoptasen la solución que, en su caso, estimaran conveniente.

En respuesta a esta petición, el Ayuntamiento de Bilbao nos facilitó un informe municipal en el que se indicaba que, tras constatar las deficiencias mencionadas por los promotores de la queja, se había decretado la correspondiente resolución municipal en el que se prohibía utilizar la cocina de dicho establecimiento. Además, se informaba que se había incoado un expediente sancionador por infringir la normativa medioambiental vigente.

#### • Resultado

A tenor de la repuesta ofrecida por el Ayuntamiento de Bilbao, entendiendo solventadas las deficiencias derivadas de la citada actividad, finalizamos nuestra intervención.

## B) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Irregularidades detectadas en la tramitación de un expediente de clausura de una explotación de gravera (1316/2003)*

### • Reclamación

A finales del año 2003 recibimos una reclamación denunciando unas supuestas irregularidades que se habían producido en la tramitación de un expediente de clausura de una explotación de gravera en la zona de Gardelegi de Vitoria-Gasteiz.

### • Análisis

Atendiendo al contenido del escrito de queja, así como de la documentación que se adjuntaba al mismo, se pudo constatar que mediante Decreto de 25 de junio de 2003, la autoridad municipal había denegado la preceptiva licencia de actividad solicitada por los responsables de la explotación, en tanto que el proyecto técnico presentado no se ajustaba al uso permitido, conforme con las previsiones del Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Cuando a finales de julio se tiene conocimiento de que la actividad estaba de nuevo en funcionamiento, el Ayuntamiento dicta providencia con fecha 7 de agosto de 2003, resolviendo el precintado de la actividad de gravera como medida provisional, y la incoación del correspondiente expediente de clausura y cese de la actividad.

No obstante, mediante Decreto dictado con fecha 25 de agosto de 2003, se acuerda levantar la medida provisional de precintado sobre la actividad.

La adopción de dicha medida sorprende a esta institución, teniendo en cuenta que la licencia de actividad había sido denegada, quedando por ello claro que se trataba de una actividad que no podía legalizarse. En este sentido, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 65-b) de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, únicamente cabía por parte de la autoridad local, decretar la clausura de la instalación, previa audiencia del interesado.

Se solicitó del Ayuntamiento información sobre las circunstancias expuestas, así como sobre el momento en el que se había producido la clausura de la actividad, además de las actuaciones de control ambiental que se habían llevado sobre el relleno de la zona afectada.

En respuesta a dicha petición, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos informó que, efectivamente, se había denegado la licencia de actividad de gravera en Gardelegi, de acuerdo con el informe emitido por el Técnico Municipal, donde se venía a manifestar que la actividad objeto de solicitud constituía un uso global productivo y pormenorizado industrial, además de que la finca estaba calificada como de Equipamiento en Suelo Urbanizable dentro del Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, de ahí que en dicho suelo no estuviera permitido los usos de carácter productivo.

Por este motivo, se había procedido a incoar el correspondiente procedimiento de clausura dando audiencia al titular de la actividad. No obstante, nos comunican que la titularidad de la instalación, con fecha 19 de agosto de 2003, solicita la anulación de la medida provisional de precinto de la actividad que se había adoptado, entendiéndose que no existía urgencia ni perjuicios derivados de la actividad. Asimismo, se comprometían al relleno inmediato de la zona afectada.

A estos efectos, el Servicio de Planeamiento y Gestión Urbanística del Ayuntamiento, con fecha 22 de agosto de 2003, informa que procedía levantar el precinto acordado teniendo en cuenta que la actividad disponía de las debidas autorizaciones del Gobierno Vasco y, atendiendo al compromiso de la empresa de rellenar con tierra vegetal la zona afectada. Por este motivo, mediante Decreto de 25 de agosto de 2003 se acuerda alzar la medida provisional.

Con fecha 3 de setiembre de 2003, finalmente, el Concejal-Delegado del Área de Medio Ambiente decreta la clausura y cese de la actividad y, requiere a su titular para que proceda al relleno con tierra vegetal de la zona afectada. Dicha clausura se produce el día 7 de octubre de 2003 por los Servicios de la Policía Local.

En relación con las actuaciones municipales que se habían seguido para asegurar que se procedía al relleno de la zona afectada con tierra vegetal, el informe municipal indicaba lo siguiente:

*“Con fecha 10 de noviembre de 2003 los Servicios Técnicos Municipales realizaron visita de comprobación, emitiendo el siguiente informe:*

*“Se ha procedido al relleno parcial de la citada gravera, utilizando en parte escombros procedentes de derribos. El citado relleno debe sujetarse a la correspondiente licencia municipal y en ningún caso se admite escombros como material de relleno.”*

*Con fecha 1 de diciembre de 2003, se ordenó a la citada empresa para que paralizara y retirara inmediatamente el material utilizando en el relleno a partir del recibo de dicho requerimiento; asimismo, se le requería para que en el plazo de un mes efectuara el relleno de la zona afectada con tierra vegetal, previa concesión de la correspondiente autorización municipal de acuerdo a lo establecido en los arts. 12, 13 y 14 del Decreto 423/1994, de 2 de noviembre.*

*Con fecha 4 de febrero de 2004, (...) solicita una prórroga para cumplir con el requerimiento de fecha 1 de diciembre de 2003, la cual ha sido desestimada. Sin embargo, tras sendas visitas de inspección realizadas los días 10 de febrero y 30 de marzo de 2004, los Servicios Técnicos Municipales, informan que en la citada ubicación se está procediendo al relleno con tierras de excavaciones y materiales de distinta procedencia como escombros, bloques de hormigón, tuberías, etc.*

*Consecuencia de lo anterior, el día 1 de abril de 2004 se incoa expediente sancionador a (...), por el incumplimiento del Decreto de fecha 1 de diciembre de 2003, calificando la infracción como GRAVE de acuerdo con el art. 110 en relación con el art. 109 a) de la Ley 3/1998 General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.*

*Asimismo, se ha impuesto como medida provisional para asegurar la eficacia de la resolución, la RETIRADA del material utilizado en el relleno, dándole a la empresa un plazo de quince días para realizarlo.”*

- Resultado

A la vista del contenido del informe municipal relatado, este Ararteko se dirigió de nuevo al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, manifestando en primer lugar que resultaba

incuestionable la competencia de los municipios para otorgar o denegar las preceptivas autorizaciones como titulares principales de las responsabilidades urbanísticas, y ello con independencia de que para el funcionamiento de estas actividades deban concurrir otros permisos o autorizaciones que dependan de otras entidades u órganos administrativos.

Entendíamos que debía quedar claro que por una parte la autoridad municipal, y por la otra, la Administración minera, que en nuestra Comunidad corresponde dicha potestad al Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, actúan en régimen de independencia procedimental, y cada una con facultades intervencionistas propias.

Además, nos parecía obligado referirnos al informe emitido por el Arquitecto de Planeamiento y Gestión Urbanística de fecha 22 de julio de 2003, que daba respuesta a la solicitud formulada por el área de medio ambiente del ayuntamiento sobre las previsiones de la ejecución del planeamiento de desarrollo, y sobre la posibilidad de que una autorización provisional pudiera dificultar dicha ejecución, para resolver el recurso de reposición planteado por la titularidad de la actividad, en el que se solicita la licencia provisional para su ejercicio.

Así, el informe del Arquitecto Municipal señalaba:

*“Respecto del primer punto; la realización del Plan Parcial que desarrolla este Sector 19 es inminente, los estatutos y bases de la Junta de Compensación se encuentran aprobados inicialmente desde enero de 2003 y ya se han producido varias reuniones de los técnicos redactores con el Ayuntamiento, encontrándose el Plan Parcial en una avanzada fase de realización. Respecto del segundo punto; la realización de dicha actividad efectivamente afectaría al desarrollo del planeamiento, tanto físicamente al modificar la topografía con la consecuente alteración de la futura actuación sobre este suelo, como económicamente al actuar sobre un bien objeto de valoración en el correspondiente proyecto de compensación.”*

Dicho informe concluía que *“debido al avanzado estado de realización del planeamiento de desarrollo no se considera adecuada la realización de la citada actividad en el Suelo Urbanizable del sector 19.”*

Por este motivo, con fecha 7 de agosto de 2003, el Concejal-Delegado del Área de Medio Ambiente había dictado la correspondiente providencia, resolviendo el precintado de la actividad y, la incoación del expediente de clausura y cese de la instalación.

A la vista de todo ello, concluíamos que la resolución de fecha 25 de agosto de 2003, por el que se había concedido el alzamiento de la medida cautelar dictada el 7 de agosto de 2003, contravenía lo dispuesto en el artículo 58.2 del TR de la LS de 1976, y el artículo 17 de la Ley 6/1998, de 13 de mayo, de régimen del suelo y valoraciones, ya que no cabe la autorización de un uso provisional cuando **es inminente** el desarrollo del planeamiento sobre dichos terrenos, tal como se viene a precisar en el referido informe el Arquitecto Municipal de fecha 22 de julio de 2003.

En todo caso, el ayuntamiento corrige dicha situación, de manifiesta irregularidad urbanística, mediante el acuerdo adoptado por decreto de fecha 3 de setiembre de 2003, que resuelve la clausura y el cese definitivo de la actividad de gravera y requiere

al titular de la misma para que proceda al relleno con tierra vegetal de la zona afectada, de manera que se repusiera al estado originario de ésta.

Por otra parte, y en relación con los sistemáticos incumplimientos por parte de la empresa titular de la actividad respecto del requerimiento formulado por la autoridad municipal para que procedieran al relleno con tierra vegetal de la parcela afectada, solicitamos que nos remitieran copia de la resolución del citado expediente sancionador, así como que nos informaran sobre la restitución de la zona afectada.

En respuesta a esta última petición, el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, nos facilitó copia de la resolución del expediente sancionador incoado a la empresa cuestionada, por incumplimiento del Decreto de 1 de diciembre de 2003, pudiendo comprobar que se sancionaba a la empresa con una multa de 24.040 euros.

Llegados a este punto en la tramitación de este expediente, informamos a dicha Corporación Municipal que si bien consideramos agotadas nuestras posibilidades de intervención en el presente caso, esta institución iba hacer constar en el presente informe que presentemos ante el Parlamento Vasco, las irregularidades detectadas en la actuación administrativa en este asunto.

### C) Otras afecciones medioambientales

⇒ *Molestias producidas por los chirridos generados por la circulación ferroviaria (403/2005)*

#### • Reclamación

Se recibió en esta institución un escrito de queja en el que se denunciaban los molestos chirrido que producían los trenes de Eusko Tren a la salida y entrada del túnel de Lugaritz, enclavado en el término municipal de Donostia-San Sebastián.

#### • Análisis

En respuesta a la petición que formulamos a la Dirección de Eusko Tren nos informaron que el ruido de chirrido es un fenómeno habitual en la circulación ferroviaria en curvas de radio pequeño. Al carecer de diferencial las ruedas del tren, se suele producir un arrastramiento lateral de las ruedas que recorren el carril de menor longitud en las curvas (hilo bajo), lo que da lugar a ese molesto ruido.

Nos comunicaban que, en estos momentos, en la playa de vías de Amara, se realizan actuaciones de riego de carril para disminuir esas afecciones acústicas de los trenes. Añadían además que:

*“Igualmente, y a tenor de algunas quejas recibidas (y también contestadas por nuestro Servicio de Atención al cliente), se ha confirmado por personal de vía de EuskoTren los problemas de ruidos de chirridos en la curva de acceso al túnel de Lugaritz, al que usted hace referencia en su escrito.*

*En este sentido, hace ya algunos días, nuestro departamento de Medio Ambiente está coordinando diversas actuaciones -con personal de vía propio y con empresas exteriores- encaminadas a disminuir, en la medida de*

*lo posible, estas molestas afecciones acústicas en las curvas de acceso al túnel de Lugaritz.*

*En concreto, las actuaciones que se están llevando a cabo relacionadas con este tema son las siguientes:*

*Estudio acústico para definir el número y distribución de los sistemas de riego a implantar en ambas vías.*

*Instalación de un sistema automático para la detección y riego de carril al paso de los trenes.*

*Canalización de agua freática sobrante en el túnel de Lugaritz para su empleo en los riegos de carril.*

*Estas acciones se están coordinando en la actualidad, y la ejecución de las mismas se prolongarán hasta el próximo mes de julio.*

*Lamentamos desde EukoTren estas molestias, que todavía perdurarán hasta la finalización de las actuaciones anteriores.”*

- Resultado

Se dio traslado al interesado del contenido del informe emitido por Eusko Tren, dando por finalizada nuestra intervención en dicho asunto.

⇒ *Molestias que padecen las personas que residen en zonas donde se desarrolla una actividad cinegética (536/2005)*

- Reclamación

Un grupo de vecinos, residentes en la zona de Santiagomendi (Amaña) de Astigarraga acudieron a esta institución solicitando nuestra intervención ante la problemática que existe en dicha área y que trae causa en la actividad cinegética que viene ejerciéndose en la citada demarcación.

Al respecto, manifestaban que tras las primeras reclamaciones que había presentado ante la Diputación Foral de Gipuzkoa, ésta consideró necesario realizar una remodelación de la línea de caza autorizada y regulada por la Orden Foral de 9 de septiembre de 2003, afectando a varios puestos, en concreto, los puestos 18, 19, 20 y 21 (38,39,40 y 41 en la enumeración antigua). Ello significó el desplazamiento de la línea de caza hacia el este, alejándolos de los viales y de las viviendas de los afectados.

A dichos efectos, pudimos comprobar que en el informe del Jefe de la Sección de Fauna Silvestre y del Jefe del Servicio Forestal y de Medio Natural, de contestación a los escritos remitidos por los reclamantes, se venía a señalar que “...De esta forma consideramos que se introduce una mejora notable en la línea de caza, cara a evitar conflictos en la zona de Amaña, si bien consideramos que gran parte del problema planteado lo producirán cazadores situados fuera de los puestos autorizados, que no respeten las zonas de seguridad. Para evitar este problema será necesario incrementar la vigilancia en el período de caza, cuidando para que la caza se desarrolle únicamente en los puestos autorizados.”

En relación con la solicitud que los interesados había formulado ante la Diputación Foral de Gipuzkoa con objeto de que pudiera considerarse la posibilidad de la declaración de zona de seguridad la demarcación señalada en conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, se viene a informar que “...consideramos que es un planteamiento a estudiar, por lo que se va a tomar en consideración y se va a analizar una vez vista los resultados de la modificación de la línea.”

A pesar de lo manifestado, los interesados declaraban que después de las modificaciones realizadas en la línea de caza, los problemas que dicha actividad cinegética producía en la vida de los residentes de la zona había continuado prácticamente invariable. A ello añadían que en reiteradas ocasiones habían denunciado esta situación ante la Diputación Foral de Gipuzkoa, pero que sin embargo no habían recibido contestación alguna sobre las cuestiones planteadas

- Análisis

En respuesta a la petición formulada por esta institución en los términos expuestos la citada entidad foral nos facilitó el siguiente informe:

*“El presente informe se elabora en contestación al escrito del Ararteko de 16 de mayo de 2005, referido a la queja presentada (...) por la problemática de la caza en la zona de Santiagomendi (Amaña) en Astigarraga.*

*En el mes de agosto de 2004, antes del inicio de la temporada de caza en puestos tradicionales autorizados mediante la Orden Foral de 9 de septiembre de 2003, ante los escritos recibidos en la Dirección de Montes y Medio Natural y una vez analizada la situación de la caza en la zona de Santiagomendi, se consideró necesario abordar la remodelación de la línea de paso tradicional autorizada por la mencionada Orden Foral, desplazando 4 puestos. Esta remodelación fue comunicada a los remitentes de los escritos y a la Federación de Caza para su aplicación.*

*Efectivamente durante la temporada 2004 en la línea de paso tradicional de Santiagomendi, la caza se desarrolló en los puestos ya desplazados, no teniendo constancia de problemas, salvo algunas quejas, por comunicación verbal, de la presencia de cazadores fuera de los puestos, que incumplían la Orden Foral de 9 de septiembre en cuanto a la prohibición de cazar 500 m por delante de los puestos y 120 m por detrás.*

*En la temporada de la contrapasa se mantuvo la misma situación de los puestos, si bien, sin duda por un malentendido de los responsables de la sociedad de caza responsable de la gestión de la línea, se instalaron dos de los puestos previamente desplazados, que ha motivado el escrito de 20 de abril de 2005. Cara a la próxima temporada consideramos que este problema quedará solucionado al autorizarse únicamente los puestos que se desplazaron en la remodelación antes mencionada.*

*En cuanto a la declaración de zona de seguridad nos reiteramos en la necesidad de analizar dicha propuesta una vez vistos los resultados de la modificación de la línea.*

*Conviene aclarar que la declaración de zona de seguridad no supondría la anulación de los puestos de caza, ya que, al igual que en zonas ya declara-*

*das, se permitiría la caza en los puestos incluidos tradicionales autorizados por la Orden Foral 9 de septiembre de 2003.*

*En cualquier caso dicha declaración se puede realizar por solicitud fundamentada de una entidad de carácter público. Cuando se haga de oficio la declaración se hará oído el Servicio y las Entidades y propietarios afectados. En Gipuzkoa la declaración de zona de seguridad siempre se ha realizado por solicitud fundamentada de una entidad de carácter público.*

*Teniendo en cuenta todos estos aspectos consideramos que la problemática de la caza en la zona de Santiagomendi (Amaña) en Astigarraga debe abordarse aplicando diferentes medidas, como las ya adoptadas: modificación de la línea y vigilancia de cazadores fuera de línea, estudiando la necesidad de la instalación de una zona de seguridad, con la implicación del Ayuntamiento de Astigarraga, si persisten los problemas en la zona.”*

Por ese motivo, y teniendo constancia en esta institución de que la citada Corporación Municipal disponía de una información más precisa sobre la problemática que subyacía en la zona por la actividad cinegética que se venía desarrollando, este Ararteko considero oportuno dirigirse a dicho Ayuntamiento interesando su colaboración y solicitando un pronunciamiento de la Corporación sobre la posibilidad de dirigirse a la Diputación Foral de Gipuzkoa en demanda de decretar una zona de seguridad en Santiagomendi.

- Resultado

El Ayuntamiento de Astigarraga nos informó que dicha petición había sido dirigida a la Diputación Foral de Gipuzkoa una vez acordado en la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, la oportunidad de solicitar la declaración como zona de seguridad del área de Santiagomendi.

Considerando que se había dado curso al procedimiento preciso para determinar la instalación de la zona de seguridad, comunicamos a ambas administraciones que dábamos por finalizada nuestra intervención.

⇒ *Falta de actuación municipal ante las molestias de ruidos producidas por la celebración de conciertos en vía pública (850/2005)*

- Reclamación

Un vecino de Donostia-San Sebastián denunciaba las molestias que a causa de determinadas verbenas y festejos nocturnos sufrían los numerosos vecinos del barrio de Amara de dicha ciudad, y que subsistían y se agravaban por la indefensión en que el Ayuntamiento dejaba a la ciudadanía.

El promotor de la queja señalaba que ante la celebración de una verbena en la Plaza de los Prebostes la madrugada de entre el sábado 18 y el domingo 19 de junio del presente año, ante el excesivo ruido que sufría, llamó a la Guardia Municipal con el fin de que en su domicilio se midiera el nivel sonoro existente, siendo informado por los agentes municipales que desde hacía un tiempo tenían instrucciones de la superioridad de no atender este tipo de peticiones.



El interesado se dirige a esta institución considerando que dicha medición sonora resultaba imprescindible para la apertura del oportuno expediente sancionador a los organizadores de la verbena y, que, en todo caso, la citada negativa dejaba indefenso al ciudadano e impunes las actuaciones presuntamente infractoras como la que se planteaba.

- **Análisis**

En relación con esta cuestión, del análisis jurídico realizado por esta institución se pudo comprobar que el artículo 3 de la Ordenanza Reguladora de la actuación municipal frente a la contaminación acústica por ruidos y vibraciones de 2000, excluye de su ámbito de aplicación en materia de ruido, con carácter temporal y en determinadas zonas, los actos de interés público y social de carácter oficial, cultural, festivo, religioso, etc., y respecto de aquellos espectáculos y actividades recreativas que se celebren con ocasión de fiestas tradicionales de cualquier tipo, las cuales tendrán una regulación específica.

No obstante, ese mismo precepto establece que dicha excepción deberá ser expresamente autorizada por el Ayuntamiento, que determinará en la licencia que conceda el plazo de ejecución, el horario y las demás condiciones que estime oportunas para minimizar el impacto ambiental.

Además, el apartado 7 de las “Normas de funcionamiento para las Comisiones de Fiestas de Barrios de Donostia”, que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián nos había facilitado, matizaba esta cuestión, dictaminando que, en todo caso se tendrá en cuenta “*las peculiaridades físicas y urbanísticas de cada barrio*”. Y se concreta que en cada barrio afectado se podrá “consensuar con los interesados la limitación de volumen acústico de las verbenas, conciertos y demás instalaciones, en orden a conseguir un mayor equilibrio entre los intereses de los organizadores y el del propio vecindario de la zona.”

De lo expuesto, este Ararteko deducía que la facultad de exención prevista por la referida Ordenanza Municipal, debía ser ejercida en cada caso a la vista de las circunstancias concurrentes, y dejando a salvo la potestad municipal de disponer de las medidas necesarias para evitar las molestias al vecindario, por lo que, una vez ajustados los límites de forma expresa y en términos razonables en la preceptiva autorización, también debería velarse por su adecuado cumplimiento.

- **Resultado**

El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, admitiendo las consideraciones que se formulaban desde esta institución, mediante resolución de la Delegada de Vías Públicas, acordó:

- 1º Que se requiriera a la Guardia Municipal para que emitiera un informe sobre la cuestión indicada por el promotor de la queja en las materias que son de su competencia, aportando copia de la instancia presentada en el Ayuntamiento por este; y que remitiera directamente dicho informe al interesado.
- 2º Que se instase al Centro de Atracción y Turismo, como interlocutor de las fiestas de barrios ante las diferentes instancias municipales, para que a partir de esa fecha y con ocasión de la petición de autorización de las fiestas que correspondan a dicha Delegación, procediera ineludiblemente de forma previa

a incorporar a la documentación objeto de las solicitudes tramitadas la petición concreta de exención del cumplimiento de la Ordenanza Reguladora de la Actuación Municipal frente a la Contaminación Acústica por Ruidos y Vibraciones, en aplicación del art. 3 apartados 3 y 4. Se consideraba la necesidad de que se precisaran en dicha solicitud las peculiaridades físicas y urbanísticas de cada barrio en donde se fueran a celebrar las fiestas, determinando con audiencia de las Comisiones de Fiestas de Barrios la limitación del volumen acústico de las verbenas, conciertos y actuaciones a realizar, para conseguir un mayor equilibrio entre los intereses de los organizadores y el del propio vecindario de la zona. Por ello, se instaba a incluir una propuesta concreta de limitación de ruidos que sustituyera al régimen general de la Ordenanza Reguladora de la Actuación Municipal frente a la Contaminación Acústica por Ruidos y Vibraciones contenido en su anexo I, para lo cual era necesario obtener y aportar previamente el informe fundamentado de la Dirección de Urbanismo y Medio Ambiente de este Ayuntamiento para ajustarse a dicha Ordenanza vigente. También se requería el estudio de una posible alternativa a la Plaza de los Prebostes como lugar de celebración de las fiestas de Amara Berri.

- 3º Que se solicitara a la Dirección de Urbanismo y Medio Ambiente que emitiera un informe expreso sobre el cumplimiento de la Ordenanza Reguladora de la Actuación Municipal frente a la Contaminación Acústica por Ruidos y Vibraciones en relación con un posible régimen especial para las fiestas de barrios y fiestas patronales de la ciudad, y sobre la propuesta en concreto del régimen que debiera ser de aplicación alternativa al anexo I de tal Ordenanza.
- 4º Por último, que se informara al promotor de la denuncia de los apartados anteriores de la resolución y de que los horarios máximos de finalización de las fiestas de barrios son los incluidos en el Decreto 296/1997, del Gobierno Vasco. Asimismo, se le comunicaba que hasta el momento en el que se aprobara otro posible régimen de limitación de ruidos alternativo al del anexo I de la Ordenanza Reguladora de la Actuación Municipal frente a la Contaminación Acústica por Ruidos y Vibraciones, en atención a su artículo 3, el régimen de limitación de ruidos para las fiestas de Amara Berri y para todas las fiestas de barrios de la ciudad había sido el mismo del anexo I de la Ordenanza.

## 10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

### 10.1. INTRODUCCIÓN

Este área engloba aquellas reclamaciones relacionadas con la prestación de servicios públicos diversos que llevan a cabo las administraciones públicas, con especial incidencia en la esfera local, ya que cuantitativamente es en este ámbito donde se plantean el mayor número de quejas. Con respecto a las obras públicas, aquí también la incidencia de las cuestiones que se plantean afectan en gran medida a los Ayuntamientos, si bien las quejas recibidas referentes a la aprobación y ejecución de proyectos de infraestructuras, competencia de las Diputaciones Forales y Gobierno Vasco, tienen su importancia cualitativa dado el número de afectados.

En el aspecto cuantitativo el área de obras públicas y de servicios públicos, ha supuesto la tramitación de 160 quejas, lo que representa el 14,64 % del total de reclamaciones presentadas.

Por administraciones afectadas, se dividen de la siguiente manera:

- Administración local.....	134
- Administración foral.....	27
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	13

Por subáreas:

- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	43
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	39
- Servicios públicos locales .....	24
- Ejecución de obras .....	13
- Proyectos de obras.....	9
- Transportes .....	9
- Expropiación forzosa.....	6
- Otros aspectos.....	6
- Otros servicios públicos .....	5
- Caminos y vías rurales.....	4
- Accesibilidad.....	2

#### **Funcionamiento de la administración y procedimiento administrativo**

Durante este ejercicio, las cuestiones derivadas del **empadronamiento**, han tenido especial relevancia, en el marco del proceso de normalización de la situación jurídica de las personas extranjeras, previsto por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre,

por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Uno de los requisitos necesarios para poder normalizar la situación de estas personas era la acreditación de figurar empadronados con anterioridad al 8 agosto de 2004. Sin embargo, dado que muchos extranjeros, aunque estaban residiendo con anterioridad a esa fecha en el territorio, no habían formalizado su inscripción en el padrón municipal de habitantes, se habilitó la opción del alta por omisión siempre que documentalmente pudieran demostrar de manera fehaciente la estancia en aquella fecha, según los criterios e instrucciones dictados de manera conjunta por la Presidente del INE y el Director General de Cooperación Local.

Todo ello, ha motivado diversas actuaciones de esta institución, entre las que cabe mencionar una Recomendación General de abril pasado, dirigida a todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, así como diversas actuaciones de oficio de seguimiento para conocer el proceder municipal en torno a la elaboración y entrega de certificados de empadronamiento en el proceso de normalización jurídica de las personas extranjeras. En el apartado de atención específica a la problemática de las personas extranjeras, se amplía con más detalle esta cuestión.

Además, de los supuestos anteriormente señalados, seguimos recibiendo un número importante de quejas por denegación del alta en el **padrón municipal de habitantes** u otras cuestiones relacionadas con el procedimiento en la gestión de modificaciones. En el apartado de resúmenes de quejas recogemos un supuesto de dilación del procedimiento por alta indebida (770/2005).

La denegación de inscripción en el padrón, en muchos casos, viene motivada por la inexistencia de un inmueble que reúna las condiciones de habitabilidad exigidas legalmente. Así, hemos recibido quejas por la negativa al empadronamiento en vehículos, locales u otras edificaciones que no tienen el carácter legal de vivienda.

Al igual que en ejercicios anteriores, debemos seguir insistiendo en esta cuestión, por la trascendencia que el empadronamiento tiene para el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos -acceso a recursos sociales, sanidad, educación, ejercicio del derecho al voto, participación en promociones de vivienda, etc.-. El art. 54.1 del Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, de 11 de julio de 1986, determina que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente.

El apartado 4 de la Resolución de 4 de julio de 1997, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal dice que: *“el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el Padrón. 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 afecten al domicilio.”*

Continúa señalando la resolución que *“En consecuencia, 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”*.

Como queda constatado, por las instrucciones dictadas, el concepto de residencia y domicilio debe considerarse en un sentido tal que ni la falta de condiciones de habita-

bilidad de una vivienda o incluso su inexistencia pueden ser motivo para la denegación de la solicitud. La potestad de los Ayuntamientos en la gestión del padrón de habitantes debe ir encaminada a la comprobación de la efectiva residencia del solicitante en su municipio, única cuestión que podría motivar con base legal, la denegación del empadronamiento.

En cualquier caso, debemos subrayar que la denegación del empadronamiento debe realizarse por escrito motivado con todos los requisitos legales de los actos administrativos. Al respecto, hemos verificado que en ocasiones no existe resolución formal con el posicionamiento razonado del Ayuntamiento, de tal manera que quedan conculcadas las más elementales normas del procedimiento administrativo y, todo ello, trae como consecuencia la grave indefensión para los afectados.

El acceso a la **información** es una demanda en aumento por parte de los ciudadanos, que, más conscientes de sus derechos, exigen una mayor transparencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, tanto respecto a las decisiones que les afectan directamente como interesados en un procedimiento específico, como en relación con aquellas otras actuaciones sobre las que se sienten concernidos.

En este sentido, en el apartado de recomendaciones generales, incluimos una recomendación referente al derecho a la información, como uno de los aspectos necesarios para la implicación de los ciudadanos en la participación en sus instituciones, ya que sin ciudadanos con acceso suficiente a la información será muy difícil, sino imposible, obtener su complicidad en los asuntos públicos.

Por último, cabe hacer mención de una novedad legislativa que tuvo lugar a finales del pasado ejercicio. Nos referimos a la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la **Comisión Jurídica Asesora de Euskadi**, que aunque entró en vigor el 16 de diciembre de 2004 -BOPV nº 238, de 15 de diciembre-, no fue objeto de mención en la memoria pasada. Está ley modifica las funciones que tenía atribuidas la anterior Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco, cuyo ámbito de actuación se circunscribía a la Administración General de la Comunidad Autónoma, sus organismos dependientes y la Universidad del País Vasco.

La nueva Comisión Jurídica Asesora de Euskadi es el órgano colegiado superior consultivo de las administraciones de la Comunidad Autónoma que señala e incluye en su ámbito de actuación a los órganos y entidades que integran la Administración local, de tal manera que pasará a ejercer las funciones de consulta que hasta este momento las entidades locales debían tramitar ante el Consejo de Estado.

Así, entre otras competencias, interesa destacar, por lo que afecta al apartado del funcionamiento y procedimiento administrativo, la importancia de la competencia relativa a la consulta en los supuestos de revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas, previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## **Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa**

La gestión del patrimonio de las entidades locales ha suscitado este ejercicio alguna queja de ciudadanos preocupados por el destino de bienes públicos y el procedimiento

utilizado para su licitación. En efecto, de manera crítica, estas personas cuestionaban si en algunas operaciones las administraciones han salvaguardado suficientemente el interés público al que representan en la defensa de los bienes públicos con criterios de eficacia y eficiencia.

Así, una vecina del Valle de Carranza expresaba su disconformidad porque el Ayuntamiento había procedido a la enajenación de un solar de propiedad municipal para la edificación de viviendas libres, por permuta de obra futura, sin promover concurrencia alguna (792/2005).

La norma específica que regula la enajenación de los bienes de las entidades locales son el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril -artículo 80- y el Reglamento de Bienes -RD 1372/1986, de 13 de junio- que dedica el artículo 112 a este tema. Estas normas establecen que la enajenación de bienes patrimoniales deberá realizarse por subasta pública, siendo de aplicación la normativa reguladora de la contratación en cuanto a su preparación y adjudicación.

Como excepción la norma posibilita la permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia de valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 % del bien de mayor valor. En todo caso, debe quedar suficientemente justificado en el expediente no sólo la conveniencia, sino también la necesidad de la permuta, es decir las razones de la Administración para acudir a ese supuesto excepcional.

Por otra parte, el artículo la Ley 20/1998, de 29 de junio, de Patrimonios Públicos del Suelo, permite exclusivamente la venta directa para determinados usos y supuestos -artículo 10-, sin que sea posible la utilización de este sistema para la enajenación a otros terceros, aunque el producto de la venta se destine a los fines del patrimonio municipal del suelo.

En esta materia, debemos recordar el contexto general que afecta a la contratación administrativa y los principios a los que deben ajustar su actividad las distintas administraciones. Así, el artículo 11 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de aplicación a todas las administraciones públicas, determina que los contratos se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas por la Ley y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación.

Ligado con este principio de igualdad y no discriminación en los expedientes de contratación, podemos citar la reclamación de una vecina de Ezkio-Itxaso que nos planteaba su disconformidad por la forma en que el Ayuntamiento estaba tramitando el procedimiento para la enajenación de una vivienda municipal, ya que ni las condiciones para tomar parte en la licitación ni los criterios para valorar las propuestas estaban suficientemente delimitados. Finalmente, el Ayuntamiento aceptó el planteamiento que realizamos para que dejarán sin efecto el expediente y aprobarán un nuevo pliego de condiciones que tomara en consideración las cuestiones planteadas (611/2005).

Al igual que en ejercicios anteriores, la **responsabilidad patrimonial** de las administraciones públicas, continúa siendo fuente de queja. Incorporamos en el epígrafe correspondiente un resumen de queja en el que el resultado del expediente por responsabilidad patrimonial, se pretendía condicionar a cuestiones de índole urbanística, totalmente ajenas al examen de si los daños sufridos por el afectado eran o no imputables a la rotura de la red pública de saneamiento (ver resumen de queja 996/2002).

La Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que hemos citado anteriormente, también va incidir en el funcionamiento de las administraciones públicas incluidas en su ámbito de actuación, ya que todas las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial requieren dictamen previo a la resolución a adoptar, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 6.000 euros.

En todo caso, esperamos que este trámite preceptivo no tenga incidencia añadida en una de las cuestiones que recurrentemente plantean las personas que presentan quejas en esta institución: el excesivo tiempo que transcurre en la resolución de este tipo de expedientes (621/2004; 265/2005), superando ampliamente el plazo de seis meses previsto por el artículo 13.3 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

## Servicios públicos

Las quejas presentadas en esta subárea durante este ejercicio inciden, en gran medida, en la demanda de mejora de la calidad de los servicios públicos y la solicitud a las administraciones para que garanticen en condiciones óptimas los suministros de su competencia.

Así, podemos destacar una queja referente a la poca presión de agua que un vecino recibía en su vivienda y la exigencia de que le garantizaran el **abastecimiento de agua** en las debidas condiciones (781/2005). La solución al problema pasaba por la construcción de un depósito de almacenamiento de agua con bomba a presión, si bien el reclamante consideraba que el coste económico debía ser a cargo del erario público, a lo que el Ayuntamiento se negaba. La orden de 9 de diciembre de 1975 (BOE nº 11 de 13 de enero de 1976), por la que se aprueban las normas básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua, determina que estos suministros deberán disponer de un medio propio de sobreelevación, por lo que informamos al interesado de que la resolución al problema debía ser a su cargo.

Una queja no habitual que ha quedado resuelta este año, fue formulada por un vecino de Aramaio que se quejaba de las condiciones establecidas para el **suministro de energía eléctrica** por parte de una Sociedad Anónima, empresa de capital íntegro municipal, que realizaba el suministro y distribución de energía eléctrica en todo el municipio (ver resumen de queja 672/2004).

Por otra parte, podemos también señalar las quejas que seguimos recibiendo relativas a **caminos y carreteras**. La cuestión recurrente que nos plantean los afectados es la falta de actuación de la administración ante los conflictos entre usuarios de estas vías, tanto para ejercer las labores de policía procedentes como para la defensa del carácter público de este patrimonio. En el apartado de resúmenes de quejas recogemos un supuesto de recuperación de oficio de un camino invadido con pivotes (1282/2004).

Por último, podemos mencionar la queja presentada por un grupo de comerciantes del Mercado municipal de la Ribera de Bilbao, afectados por el proyecto de reforma de las instalaciones con modificación del sistema de gestión que había regido hasta el momento. Una de las cuestiones fundamentales que planteaban los reclamantes, se

refería a la determinación de la fecha de vencimiento de las concesiones de puestos del mercado otorgadas, en su día, sin mención expresa del plazo de duración.

La discrepancia se centraba en que, en opinión de los interesados, la norma de aplicación era el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales -Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio-, por tratarse de concesiones de bienes de dominio público, que fija como plazo máximo de las concesiones el de 99 años, mientras que al parecer del Ayuntamiento, en aplicación del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales -Decreto 17 de junio de 1955-, el plazo de las concesiones del uso privativo de los puestos de mercado era de 50 años. A la fecha de cierre de esta memoria hemos tenido conocimiento de que los afectados han planteado recurso contencioso-administrativo sobre el tema, por lo que de conformidad con las normas que rigen el funcionamiento de esta institución, hemos suspendido nuestra actuación.

## Obras públicas

La aprobación de proyectos y la ejecución de obras públicas también han sido objeto de diversas reclamaciones, en particular podemos mencionar las que afectan a infraestructuras viarias. En este punto se plantean dos tipos de quejas recurrentes: por una parte los interesados que se consideran directamente perjudicados por la previsión de una nueva vía de circulación y por otra, aquellas personas que se ven concernidas durante la ejecución de las obras por diversas molestias derivadas de los trabajos en curso -voladuras, grietas y otros perjuicios-.

De todas las quejas recibidas, podemos destacar la tramitada a instancia de una plataforma vecinal de Galdakao, por el proyecto de construcción del aumento de la capacidad de la autopista A-8, que incluye la ejecución de un nuevo enlace al núcleo urbano, por su incidencia respecto a las edificaciones construidas en los límites del nuevo trazado de la autopista (ver resumen de queja 156/2005).

También cabe reseñar los supuestos de disconformidad por la apertura de nuevos viales en zonas urbanas más o menos consolidadas de distintos municipios. Así, podemos señalar, la reclamación referente a la apertura de un nuevo vial perimetral con incidencia en el Barrio de Gurutze de Donostia- San Sebastián, por la intensificación de tráfico que pudiera representar. En el mismo sentido, la planteada por un grupo de vecinos de Barakaldo en desacuerdo con la construcción de un vial en el barrio cuya conexión estaba prevista a través de dos bloques de viviendas, que recogemos como resumen de queja (237/2005).

## Transportes y accesibilidad

La defensa del uso del **transporte público** como alternativa real al vehículo privado subyace en muchas quejas que se trasladan a esta institución y que afectan a esta materia. Los y las ciudadanas demandan cada vez más la disponibilidad de un transporte público que verdaderamente les permita cubrir sus desplazamientos diarios sin necesidad de recurrir al coche particular. Esta pretensión ciudadana reclama una implicación directa



de las administraciones públicas, en la medida en que se está demandando crear nuevas líneas de transporte, especialmente, interurbano, adecuar los horarios existentes a las necesidades de la población, establecer conexiones con tiempos de espera razonables, cuando el traslado requiere combinar distintos servicios públicos... Es evidente que la promoción del transporte público al nivel que están solicitando los usuarios generará en caso de implantarse un gran déficit en estos servicios. Un coste que en la actualidad las administraciones no parecen proclives a asumirlo.

Esta reivindicación que, en modo alguno, es novedosa se ve acompañada de otras reclamaciones vinculadas a una demanda de un mayor confort en el viaje. Así los usuarios de los servicios de transporte público nos han trasladado su desacuerdo con la generalización del uso de hilos musicales en el interior de los medios de transporte o sus peticiones para que los servicios de transporte incorporen WC... Aun cuando todavía no se ha concluido la tramitación del expediente, queremos destacar la queja que en este sentido nos ha remitido un usuario de Eusko Tren.

Este usuario pone de manifiesto que Eusko Tren en su servicio regional Bilbao-Hendaya, de reciente creación, utiliza vagones con baños públicos y sin embargo, los servicios habituales que enlazan Bilbao con Donostia-San Sebastián no disponen de este equipamiento, a pesar de que la duración del viaje es sensiblemente inferior si se utiliza el servicio regional, esto es, el que sí dispone de baño.

Eusko Tren defiende que legalmente no está obligado a poner retretes en sus vagones, ya que este equipamiento es exigible sólo en líneas de grandes recorridos, unos servicios que esta empresa pública no presta. Sin perjuicio de ello, se ha de poner de manifiesto que RENFE asigna también a sus cortos recorridos vagones dotados de baños públicos, en la medida en que el WC es un equipamiento que es demandado y valorado por los usuarios. La propuesta de Eusko Tren plantea incorporar progresivamente en sus líneas convencionales también aseos. Ahora bien, la adquisición de estas nuevas unidades, en principio, está prevista para su puesta en funcionamiento en el 2009-2010. Un lapso de tiempo excesivamente largo a nuestro juicio.

Asimismo, hemos de hacer mención durante este ejercicio al problema de **accesibilidad** en el transporte. Nuestros medios de transporte continúan sin eliminar las barreras al libre desenvolvimiento de las personas con discapacidad y éste es un problema recurrente que hasta el momento no ha encontrado una respuesta adecuada. Es cierto que en materia de transporte urbano se están adoptando medidas y que, de manera progresiva, se van incorporando en todas las líneas urbanas autobuses de plataforma baja, aún cuando todavía no se ha conseguido que la totalidad de las flotas esté adaptada. Esta realidad ocasiona graves contratiempos y enfados a las personas con discapacidad que utilizan el transporte público urbano.

Ahora bien, donde este problema se manifiesta con total intensidad es en el transporte interurbano, en particular, cuando éste se desarrolla por carretera. Hoy por hoy, las personas con problemas de movilidad que precisan una silla de ruedas no pueden acceder a los autobuses de las líneas que cubren estos recorridos. En el mejor de los casos, advirtiendo con antelación y en unos determinados horarios sí pueden utilizar alguna línea, sin embargo, es evidente que esta limitada oferta no es una solución.

No queremos, ni pretendemos soslayar que se están haciendo grandes inversiones, que ya se están elaborando planes de accesibilidad, cuyos frutos esperamos ver en poco

tiempo. Por el contrario, nuestra voluntad es hacer también visibles esos esfuerzos, sin embargo y a pesar de ello, tenemos que insistir en la dimensión del problema.

Sería adecuado revisar los contratos suscritos con las empresas concesionarias de las líneas de transporte interurbano, para que de una manera progresiva y a un ritmo preestablecido, vayan asignando autobuses adaptados a los recorridos. Si estas revisiones incorporan afectaciones significativas a las condiciones económicas de la concesión entendemos que las administraciones públicas implicadas tendrían que asumir el gasto y compensarlo.

Por último, hemos de hacer constar, al igual que lo hicimos el año anterior, que tenemos dos reclamaciones con Metro Bilbao que no encuentran respuesta. Una afecta al paso a través de las máquinas canceladoras habilitadas para las personas con discapacidad y la segunda alude al cierre de varios ascensores en horario nocturno.

Como indicamos en el pasado informe, la posibilidad de que se pueda en un momento dado abrir manualmente la máquina canceladora para permitir el paso de los usuarios debe ser absolutamente excepcional, por lo que se ha de corregir el problema. El mero compromiso expresado por Metro Bilbao de informar a la empresa encargada del mantenimiento sobre el problema no nos puede satisfacer, cuando ya ha transcurrido un año y seguimos sin saber en qué se ha concretado la adecuación. Asimismo, esta institución ha de tener en cuenta que éste problema se evidenció desde el primer momento en el que el servicio empezó a funcionar y que Metro Bilbao no cuenta con personal adscrito a su empresa deambulando por sus estaciones, pues la venta de billetes está automatizada y los y las trabajadoras de la empresa están tras las ventanillas de información.

En una situación similar de falta de respuesta nos encontramos con el segundo de los casos expuestos, que hace referencia a que los ascensores de las estaciones de Santutxu y Abando quedan fuera de funcionamiento, a partir de las 23 horas.

La razón que se arguye Metro Bilbao radica en que no se extiende a esos elevadores la actividad del supervisor, porque los ascensores llegan a la plataforma colgante (mezzanina) por el lado opuesto del supervisor.

Esta institución comprende los temores que esboza Metro Bilbao cuando alega que no puede permanecer un ascensor en servicio de noche sin vigilancia. Ahora bien, nos vemos en la necesidad de recordar que corresponde a esa entidad dotarse de los medios materiales, técnicos y personales precisos, para dar un servicio de transporte adecuado a todos y todas sus usuarias, y que para ello dispone de plena autonomía presupuestaria.

Resulta manifiesto que el acceso de las personas con problemas de movilidad a los medios de transporte se ha de realizar en las mismas condiciones de disponibilidad de servicios que tienen las personas que no padecen ningún tipo de limitación. Así, los servicios se han de iniciar y finalizar para unas y otras personas con los mismos horarios, en todas las paradas de las líneas. Ello exige que, en tanto no concluyan esos servicios, las instalaciones auxiliares de las estaciones, como son los ascensores, tengan que estar plenamente operativas para que puedan ser utilizadas sin restricciones por todas aquellas personas que las precisen.

Por ello, se ha planteado a Metro Bilbao que debe buscar, en breve, una solución al problema que se plantea con el acceso exterior a los ascensores de las estaciones de Abando y Santutxu en horario nocturno.

Hemos seleccionado como resumen de queja una actuación de oficio que se inició en el año 2003 y que ha quedado resuelta este ejercicio, como ejemplo de colaboración interadministrativa para la resolución de un problema de accesibilidad en el transporte urbano (ver resumen 17/2003/OF).

## 10.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

### A) Accesibilidad

⇒ *La colaboración interadministrativa resuelve también problemas de accesibilidad en el transporte urbano (17/2003/OF)*

#### • Reclamación

Esta institución tuvo conocimiento de que las unidades adscritas para cubrir la línea 5 del servicio municipal de transporte urbano de Vitoria-Gasteiz no disponían de plataforma baja.

Esta línea enlaza la ciudad con las piscinas e instalaciones deportivas de Gamarra y, al no estar dotados los autobuses que cubrían ese trayecto de plataforma baja, se estaban limitando las posibilidades de ocio de las personas con movilidad reducida, ya fuesen éstas, personas mayores que precisen para su desplazamiento de la ayuda de bastones, personas en sillas de ruedas o padres y madres que se acerquen a esas instalaciones con sus hijos en sillas de bebés.

#### • Análisis

La institución se puso inicialmente en contacto con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, dado que esta entidad local es la responsable de la prestación del servicio de transporte público urbano. Sin embargo, pronto se manifestó que la falta de solución al problema residía en que no estaba claro quién era el titular del tramo de carretera sobre el que tenía que acometerse la obra de adecuación para que pudiera ser utilizada por un vehículo adaptado.

La sociedad anónima municipal TUVISA reconoció que no podía adscribir unidades dotadas de plataforma baja o adaptadas a la línea nº 5 de su servicio de transporte urbano, en tanto no se llevasen a cabo obras en la carretera a Durana (A-3002) a la altura de los viveros. En dicho punto los urbanos tenían que efectuar un giro de 180º, que con las características de pendiente y asfaltado de la calzada no se podía realizar con un autobús de plataforma baja.

El Departamento de Obras Públicas y Transportes de la Diputación Foral de Álava, en un primer momento, nos manifestó que entendía que el tramo afectado correspondía a un sector de la carretera de titularidad municipal. No obstante, se mostró favorable a concretar con mayor precisión el origen del problema y a buscar una solución con los servicios municipales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Mediante Acuerdo nº 233 del Consejo de Diputados, de 28 de marzo de 1995, se había aprobado el “Convenio entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Diputación Foral de Álava para el establecimiento de la nueva delimitación de competencias sobre

los tramos de carreteras que arrancan de Vitoria-Gasteiz”. Este convenio fue suscrito con fecha 12 de mayo de 1995.

En virtud de este Convenio, según aclaró la Diputación Foral de Álava, la delimitación de competencias en la carretera A-3002 se establecía en el P.K. 4,95, cruce con la carretera A-3008 de acceso a Ullibarri-Arrazua, quedaba el cruce a cargo de la Diputación Foral de Álava. Según esto, el tramo de la antigua carretera C-6213, actual A-3002, a la altura de los viveros era competencia municipal, por lo que el estrechamiento que se producía una vez pasado el puente sobre el río Alegría hasta la intersección con la carretera A-3008, según la Diputación, debía ser objeto de mejora por parte del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Esta delimitación no la compartía el ayuntamiento, por lo que ambas administraciones acordaron reunirse para buscar una solución al problema.

- Resultado

Finalmente, el Departamento de Obras Públicas y Transportes de la Diputación Foral de Álava manifestó al Ararteko que había efectuado el correspondiente estudio y proyecto, por lo que, de inmediato, se iba a proceder a la contratación de los “Trabajos de adecuación de las rasantes y peraltes de la intersección entre las carreteras A-3002 y A-3008, en Eskalmendi”

La ejecución de esta pequeña obra foral ha redundado en beneficio del transporte urbano y así en la actualidad esta línea de autobús dispone de unidades adaptadas, que permiten acercar a las personas con problemas de movilidad a las instalaciones deportivas de Gamarra.

## B) Caminos y vías rurales

⇒ *Ocupación por un particular de un camino público (1282/2004)*

- Reclamación

Una vecina de Lemoiz denunció ante el ayuntamiento que otro vecino de la localidad había colocado, en las rodaduras de un camino carretil de titularidad pública, unos pivotes que impedían que los coches transitaran por el camino.

Inicialmente, y ante la reclamación, el ayuntamiento inició un procedimiento para la recuperación de oficio del camino. En dicho expediente se dio audiencia al afectado quien declaró que la intervención se había realizado en su parcela y que ésta no afectada a la circulación de vehículos.

Verificado el problema por los técnicos municipales, la Comisión de Gobierno acordó someter al Pleno la procedencia o no de continuar con la tramitación del expediente. Sin embargo, pasaba el tiempo y el Pleno no se pronunciaba al respecto, por lo que esta vecina se puso en contacto con la institución.

- Análisis

El Ararteko efectuó una petición de informe al Ayuntamiento de Lemoiz en la que se recordó que nuestro ordenamiento jurídico impone a las entidades locales la obliga-

ción de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, para lo cual el propio ordenamiento jurídico también les concede muy amplias prerrogativas sobre sus bienes y derechos.

Como respuesta, el Ayuntamiento de Lemoiz nos aportó copia de las actuaciones practicadas hasta junio de 2004, así como una certificación del acuerdo alcanzado por la Comisión de Gobierno, en noviembre de 2004, en virtud del que se sometía la decisión al Pleno del Ayuntamiento. Este órgano municipal no resolvió la cuestión y se limitó a plantear la conveniencia de “*dejar el asunto sobre la mesa con el fin de solucionar el conflicto amistosamente*”.

A la vista de la respuesta facilitada, la institución del Ararteko se vio obligada a dirigir una recomendación al ayuntamiento en la que se le instaba para que continuase y resolviera el procedimiento iniciado para la recuperación de oficio de la posesión del camino carretil. Una actuación que se recordó debía seguirse de acuerdo con el procedimiento que señala el art. 71 del Reglamento de Bienes.

Asimismo, dado que no estaba completamente definido sobre el terreno el espacio que comprendía el camino, se sugirió que se deslindara adecuadamente este tramo del camino y se delimitase sobre el terreno, para que luego pudiera ser inscrito en el Inventario de Bienes Inmuebles de esa entidad local.

- Resultado

El Ayuntamiento de Lemoiz informó al Ararteko de que el Pleno había acordado recuperar de oficio el camino, ya que se había invadido con la colocación de unos pivotes sobre la línea de rodadura del vial. Asimismo, la corporación manifestó que se había ejecutado de manera subsidiaria la retirada de los pivotes, porque éstos no fueron retirados en plazo por quien los colocó.

### C) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Dilación en la tramitación del procedimiento para la rectificación del padrón municipal de habitantes (770/2005)*

- Reclamación

Una ciudadana solicitó nuestra intervención, porque el Ayuntamiento de Bilbao no daba respuesta a la solicitud que le había dirigido para que modificase los datos del Padrón Municipal de Habitantes de una persona que figuraba inscrita en dicho registro como residente en su domicilio, y que, según expresaba, nunca había vivido allí, sino en una lonja del mismo inmueble.

La reclamante se quejaba de la dilación en la tramitación del procedimiento, que considera injustificada, y que, según aseguraba, le había obligado a realizar diversas gestiones en las dependencias municipales, instando la resolución de su solicitud, y a reiterar ésta por escrito, sin éxito.

Consideraba, igualmente, que el Ayuntamiento debía aclarar por qué se había producido el indebido empadronamiento en su domicilio.

- Análisis

Nos dirigimos al Ayuntamiento para que nos informase de las dos cuestiones que la promotora de la queja planteaba. En su respuesta, nos indicó que la solicitud de la reclamante había quedado erróneamente unida a otro expediente, y que por esa razón ni se había tramitado, ni se le había informado adecuadamente cuando acudió a las dependencias municipales a interesarse sobre el asunto. Nos comunicó, asimismo, que había iniciado la tramitación del procedimiento.

A la vista de estos datos, entendimos que el Ayuntamiento debía facilitar a la interesada, sin demora, información suficiente sobre tales circunstancias, así como sobre los trámites que restaban aún para la conclusión del procedimiento, y sus plazos, para que, a través de esa información pudiera tener un conocimiento directo y cabal de las circunstancias que habían originado el retraso, y saber cuál era el estado de la tramitación y las previsiones sobre su desarrollo.

Además, llamamos su atención sobre la necesidad de que los servicios municipales encargados de realizar la tramitación extremasen su diligencia, con el fin de que el procedimiento pudiera concluir sin retrasos adicionales a los que ya había sufrido.

A juicio de esta institución, el Ayuntamiento debía valorar, asimismo, la conveniencia de establecer mecanismos que evitasen la repetición de situaciones como la que había motivado la queja, tanto en lo concerniente a la propia tramitación del procedimiento como a la información que sobre el particular se proporcionaba a la ciudadanía. En nuestra opinión, los sucesivos intentos que había realizado la reclamante en las dependencias municipales para aclarar las razones por las que se estaba produciendo la demora en la tramitación de su solicitud, tendría que haber servido, a la vista del retraso que se estaba produciendo, para detectar la anómala actuación que, según la información municipal, había motivado en un primer momento la paralización del procedimiento.

En cuanto al fondo de la cuestión, el Ayuntamiento nos expresó que la indebida inscripción padronal tenía su fundamento en que la persona solicitante del alta en el domicilio de la reclamante había presentado un contrato de arrendamiento de dicho inmueble, que avalaba su petición, y que, cuando el interesado acredita el domicilio de esta forma, no realiza, como regla general, una comprobación posterior de la veracidad del dato. Al parecer, lo que había sucedido en el caso de la queja era que en el contrato figuraba erróneamente como objeto la vivienda de la promotora de la queja, en lugar de la lonja del mismo inmueble.

- Resultado

El Ayuntamiento proporcionó a la reclamante la información que, según entendíamos en la valoración que le trasladamos, debía facilitarle y resolvió también el procedimiento de rectificación padronal que estaba tramitando a su instancia en el sentido que había interesado.

A la vista de ello, consideramos que el problema específico planteado por la queja había quedado solucionado y acordamos finalizar nuestra intervención en el asunto, llamando la atención del Ayuntamiento sobre la conveniencia de establecer los mecanismos preventivos señalados y las medidas precisas para que los datos padronales concuerden con la realidad.

## D) Otros servicios públicos

⇒ *Disconformidad con las condiciones establecidas por una empresa municipal que presta el servicio de suministro y distribución de energía eléctrica (672/2004)*

### • Reclamación

Un vecino de Aramaio presentó una queja por las condiciones establecidas para el suministro de energía eléctrica por parte de una Sociedad Anónima, empresa de capital íntegro municipal, que realizaba el suministro y distribución de energía eléctrica en el municipio.

El interesado nos indicaba que para poder disponer de electricidad para una vivienda que estaba construyendo, el Ayuntamiento le obligaba a ampliar la sección eléctrica desde el transformador que suministraba al barrio, según el presupuesto de una empresa que había seleccionado la propia entidad mercantil, sin que le admitieran realizarlo con otra empresa acreditada que ofertaba el mismo trabajo por un precio muy inferior. Además no le permitían formalizar un convenio de resarcimiento frente a terceros con una vigencia de 5 años.

### • Análisis

Solicitada información, el Ayuntamiento nos respondió que las condiciones que le aplicaban eran las establecidas legalmente, en concreto, la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, así como del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimiento de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Analizada la normativa de aplicación, constatamos que el artículo 45 –apartado 1º– del Real Decreto citado, se refería a distintos supuestos de suministro que dependían de si la instalación a ejecutar estaba ubicada en suelo urbano, urbanizable o no urbanizable.

Una primera conclusión que realizábamos era que la entidad mercantil debería determinar de forma clara y precisa el supuesto para cada solicitante y las obligaciones que legalmente le fueran de aplicación, con condiciones idénticas a situaciones iguales. Para ello parecía conveniente adoptar criterios generales de actuación que permitieran de antemano conocer los derechos y deberes de los distintos demandantes.

La segunda cuestión que planteaba el reclamante era su disconformidad con que la mercantil le obligara a que la obra de ampliación de la red tuviera que ser necesariamente realizada por la empresa que tenía adjudicado el contrato de mantenimiento de la instalación general, ya que el presupuesto resultaba ser sensiblemente superior al encargado por el afectado.

Del tenor del apartado 2º del artículo 40 del Real Decreto citado, no se desprendía, a nuestro juicio, la interpretación que realizaba la empresa distribuidora de que la norma de aplicación le otorgaba la potestad de seleccionar al contratista. La determinación de los requisitos de acceso efectivamente era competencia de la gestora de la red de distribución, pero una vez fijados los requisitos técnicos y de otro tipo que fueran necesarios, la ejecución material debería poder ser ejecutada por cualquier instalador autorizado para acometer este tipo de obras.

En todo caso, considerábamos necesario que, en estas circunstancias, la gestora de la red viniera obligada a facilitar por escrito las características técnicas y demás que fueran necesarias tener en cuenta para ejecutar el trabajo.

A partir de este análisis, señalamos al Ayuntamiento que no había motivos suficientes para no admitir la realización de los trabajos pertinentes por parte de la empresa seleccionada por el solicitante, sin perjuicio de condicionar la ejecución de las obras a los criterios técnicos que fueran de aplicación. Una vez realizado el trabajo correspondiente podría, en su caso, la empresa distribuidora condicionar el acceso a la red si la instalación ejecutada no respondiera a los criterios de fiabilidad y seguridad previstos en la norma.

Finalmente, otra cuestión planteada, era la negativa de la entidad a firmar el convenio de resarcimiento frente a terceros con una vigencia de 5 años, que establecía el artículo 45.6 del Real Decreto como derecho del titular de la instalación. En este caso el aumento de sección que se le exigía al afectado era muy superior al suministro demandado por lo que previsiblemente habría terceros beneficiarios en el caso que solicitaran suministro en esa zona con posterioridad a ejecutar la ampliación. Entendíamos por ello, que debía atenderse la petición que realizó el demandante.

- Resultado

La empresa municipal de distribución de energía eléctrica aceptó el planteamiento realizado desde esta institución y propuso al reclamante la formalización de un contrato donde se recogieran los aspectos señalados.

Por todo ello, cerramos el expediente de queja al considerar que el problema planteado estaba en vías de solución satisfactoria para el reclamante.

## E) **Proyectos de obras**

⇒ *Disconformidad con el proyecto de obra de construcción de un nuevo enlace con la autopista en Galdakao (156/2005)*

- Reclamación

Una plataforma vecinal de Galdakao -Bizitze- plantea una reclamación por el proyecto de construcción del aumento de capacidad de la A-8 entre Bengoetxe y Galdakao, donde se incluye la ejecución de un nuevo enlace al núcleo urbano.

- Análisis

El proyecto de construcción de obras de aumento de capacidad de la Autopista A-8 a su paso por el municipio de Galdakao y la construcción de una nueva conexión fue aprobado por la Diputación Foral de Bizkaia tras ser sometido a información pública. La Asociación Bizitze presentó un escrito de alegaciones y observaciones al proyecto de ampliación que fueron desestimadas por esta administración foral al entender la decisión y justificación de la realización de esta ampliación de carriles traía causa en las disposiciones administrativas firmes por los que se aprobaron los instrumentos de planificación de carácter supramunicipal citados.



Tras obtener la información requerida el Ararteko acordó dirigir al Departamento de Obras Públicas y Transportes una serie de conclusiones sobre el proyecto. En concreto señalábamos que este proyecto de obras venía previsto y justificado en los instrumentos de ordenación territorial y, en especial, en el Plan Territorial Sectorial de carreteras de Bizkaia. Tampoco habíamos observado incumplimiento de las disposiciones previstas en la norma foral de carreteras respecto al tipo de proyecto de obra, a las exigencias previstas en las zonas de protección de la carretera o respecto al enlace al centro urbano.

A pesar de lo anterior, desde una perspectiva urbanística, no queda justificada en el actual planeamiento municipal de Galdakao de manera clara la ampliación de los carriles de la autopista ni su incidencia con la actual ordenación del centro del municipio, en especial, respecto a las edificaciones construidas en los límites del nuevo trazado de la autopista. Por otro lado apelábamos para que la Diputación Foral de Bizkaia, a través del Departamento correspondiente, tomará las medidas oportunas para velar por el estricto cumplimiento de las medidas contempladas en el estudio y las condiciones recogidas en la declaración de impacto ambiental. Asimismo el Departamento de Transportes y Obras Públicas, y la empresa concesionaria encargada de la gestión, deberán extremar las medidas de seguridad viaria que sirvan para prevenir y evitar posibles accidentes derivados de las condiciones y características del vial y de su cercanía a las viviendas.

- Resultado

En respuesta ese Departamento foral nos ha remitido un informe en el que nos da cuenta de la impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa contra el proyecto. A este respecto, habiéndose optado por la reclamación ante los Tribunales procedimos a suspender nuestra intervención en este asunto

⇒ *Disconformidad de un grupo de vecinos con la construcción de un nuevo vial en un barrio de Barakaldo (237/2005)*

- Reclamación

Un grupo de vecinos y vecinas, constituidos en una plataforma vecinal del Barrio La Paz de Barakaldo, acude al Ararteko para manifestar su desacuerdo con la construcción de un vial en ese barrio.

- Análisis

La plataforma de vecinos considera que este vial no está incluido en las determinaciones del PGOU de Barakaldo. Por otro lado su disconformidad se centra en que la conexión del nuevo vial es a través de dos bloques de viviendas, lo que supone la eliminación de una parte de una zona verde y de un espacio público existente entre el cierre de parcela de ambas edificaciones actualmente destinado a aparcamiento.

Tras el correspondiente análisis y estudio de las alegaciones de los vecinos y de la información remitida, le dimos traslado al Ayuntamiento de un conjunto de consideraciones.

Así, en primer lugar, aun cuando el planeamiento preveía un vial perimetral que circunda el barrio, no había quedado suficientemente justificado la adecuación con la legalidad urbanística del vial de conexión previsto que conecta una calle existente con una parte del vial perimetral.

Por otro lado, respecto al procedimiento administrativo seguido para la ejecución del vial perimetral, considerábamos que no habría sido el adecuado dada la falta de información pública del proyecto y análisis de su adecuación con el planeamiento municipal. En ese sentido, proponíamos que el Ayuntamiento de Barakaldo debía impulsar la tramitación de un nuevo procedimiento con objeto de analizar de manera específica y desde una perspectiva técnica y urbanística las obras del vial. Ese nuevo procedimiento deberá tener en cuenta, junto al proyecto de obras previsto, su adecuación urbanística, las posibles afecciones medioambientales y se deberá someter, en todo caso, a un trámite de información pública para que los vecinos y vecinas puedan participar en la decisión sobre el trazado del vial y en la reordenación de los espacios públicos existentes.

- Resultado

En respuesta el Ayuntamiento de Barakaldo acordó la tramitación de un proyecto de obras específico para este vial en el que se procedía a dar el trámite de información pública y se justifica su adecuación con el planeamiento.

## F) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

⇒ *Reconocimiento de responsabilidad patrimonial condicionado a cuestiones que, aunque puedan estar relacionadas, han de ser objeto de otros expedientes (996/2002)*

- Reclamación

Una persona planteó su disconformidad con el tratamiento que dio un ayuntamiento a una reclamación por responsabilidad patrimonial.

La reclamación traía origen en los daños provocados en un trastero de su propiedad ubicado en unos garajes. La causa del perjuicio, en su opinión, radicaba en las filtraciones de agua provocadas por la rotura de la red pública de saneamiento.

A partir de estos antecedentes, el promotor de la queja entendía que se había hecho acreedor de una indemnización económica que debía satisfacer la entidad municipal responsable del servicio público causante de los daños.

- Análisis

En función de este resumen de datos, acordamos admitir a trámite la queja y abrimos el expediente oportuno. Para esta decisión fueron determinantes las indicaciones del afectado en el sentido de que el Ayuntamiento daba a entender que vinculaba el pago de una indemnización a que se legalizara la actividad de garajes donde estaba el trastero, dado que carecía de la licencia correspondiente.

A partir de estas premisas nos dirigimos a la entidad municipal pidiendo el envío de cuanta información sobre el particular resultara relevante y que sirviera para encauzar del mejor modo nuestros cometidos.

El examen del contenido de la documentación que remitió el Ayuntamiento nos llevó a no compartir los criterios que en ella se exponían. Por ello, nos vimos obligados a recabar una colaboración complementaria, tomando como base las consideraciones que siguen.

El motivo de nuestra oposición era precisamente que no podíamos admitir las conclusiones alcanzadas por esa administración local, dado que parecía sujetar el abono de la indemnización a que se cumpliera una especie de condición, como es que la actividad desarrollada en el inmueble (garaje comunitario) contara con autorización municipal. De esta manera, quedaban corroboradas las impresiones del reclamante.

Decíamos que no era posible suscribir este planteamiento porque, a nuestro, juicio carecía de respaldo legal; lo que se estaba dilucidando era única y exclusivamente si resultaba o no procedente la alegación del interesado de que los daños sufridos en una propiedad fueran imputables al funcionamiento de los servicios administrativos.

La respuesta a esta interrogante constaba como producida en el curso del expediente municipal tramitado con ocasión de la reclamación. Así, en un documento de los servicios del área de hacienda se elevaba a la Alcaldía la propuesta de estimar la reclamación y se incluía una referencia a la existencia de crédito disponible, informe que no aparecía documentalmente contradicho por otro posterior.

Por tanto, al parecer, se había suspendido la materialización del reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial sin que hubiera fundamento para ello, pues la apelación a que la actividad realizada en el local objeto de los daños no estaba sujeta a los permisos correspondientes no tenía entidad para paralizar o impedir que el debido pronunciamiento municipal sobre la reclamación se produjera y se llevara a efecto.

La otra cuestión que mencionó el Ayuntamiento a escena no era enjuiciable; en su caso, por mucha identidad que guardara con la reclamación en cuanto al objeto material (el mismo local), tendría que ser causa de otro expediente distinto que el Ayuntamiento acordara tramitar, pero que sin duda tendría origen en un motivo diferente al que nos ocupaba. En éste, estábamos ante un expediente de responsabilidad patrimonial, en aquél estaríamos ante otro de índole urbanística, y no se podían conectar o anudar sin más las conclusiones de uno con el otro.

Finalmente, no sin tener que insistir sobre la cuestión, el Ayuntamiento nos facilitó la copia de un decreto de Alcaldía en el que en la parte dispositiva se estimaba la reclamación por responsabilidad patrimonial y se determinaba el abono de la indemnización.

#### • Resultado

Basándonos en lo expuesto –síntesis de la actuación desplegada–, dimos por terminada nuestra intervención en el asunto, desde la perspectiva de que la irregularidad administrativa había quedado resuelta.

## 11. SANIDAD

### 11.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han recibido un total de 98 quejas, cuya distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	96
- Administración foral .....	1
- Administración local .....	1

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

- Derechos de los usuarios .....	47
- Asistencia sanitaria .....	23
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	13
- Salud mental .....	7
- Otros aspectos .....	4
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	3
- Salud pública .....	1

Últimamente el debate relativo a la financiación de la sanidad pública está teniendo un gran protagonismo. Este debate también se está produciendo en nuestra Comunidad Autónoma, donde ha estado presente en algunas de las reivindicaciones laborales en las que el nivel de financiación se valoraba como insuficiente.

Según cuál sea la referencia que se tome como elemento de comparación, la realidad sobre si el nivel de financiación es suficiente puede ser tamizada de una u otra manera. Pero, en todo caso, no cabe duda de que esa realidad está en gran parte condicionada por la dotación que la correspondiente ley presupuestaria establezca en sede parlamentaria.

El Plan Estratégico de Atención Sociosanitaria, aprobado por el Gobierno Vasco este año, dependerá también, en gran medida, de la dotación financiera que las correspondientes normas dispongan. Este plan, que establece su ámbito de actuación, define el modelo de atención sociosanitaria y fija los objetivos que se han de lograr para su consolidación, debe suponer un paso importante para la atención de necesidades actualmente no cubiertas.

Podemos decir que cualquiera que sea la conclusión jurídica a la que lleguemos respecto del alcance que debe tener el derecho a la salud, tal conclusión corre el riesgo de ser estéril si no es acompañada de la correspondiente financiación. No obstante, no todas las cuestiones que originan una queja son consecuencia de una insuficiencia de medios.

A ese respecto, las quejas que los ciudadanos presentan ante la institución del Ararteko sirven en ocasiones para reflejar demandas relativas a una mayor dotación de

medios, pero también para mostrar qué problemas podrían haber sido evitados, en caso de haber existido un mejor funcionamiento u organización de los servicios sanitarios o sus sistemas de información.

A caballo entre lo que pudiera ser una falta de medios económicos suficientes y un problema de funcionamiento u organización de los servicios sanitarios, podemos situar las quejas que repetidamente recibimos sobre los tratamientos de la infertilidad, las cuales mencionamos en nuestro anterior informe anual.

La persistencia de estas quejas, con casos en los que el tiempo de espera incluso ha aumentado respecto a años anteriores, hace que las personas que demandan tratamientos de infertilidad sientan que aspiran a un derecho devaluado. Sin embargo, en tanto que la prestación está incorporada al catálogo de prestaciones, se deberían tomar como referencia unos estándares de funcionamiento que hagan esas esperas asumibles para las personas usuarias. Uno de esos estándares debería ser que al menos se mejoren los tiempos de espera ya alcanzados anteriormente.

Las quejas relativas a consultas de ginecología nos muestran una percepción similar a la anterior, al menos si pensamos en las personas a quienes se ha dado cita con plazos cercanos a un año. El pasado año hicimos mención de estas quejas, en el sentido de que esos tiempos eran inadmisibles, y que si de lo que se trataba era de revisiones solicitadas fuera de un programa sanitario específico, y sin ser pacientes sintomáticas, deberían recibir una respuesta distinta de la cita para dentro de un año.

Sin perjuicio de las demandas que existen para una ampliación de los programas existentes, que corresponde analizar con otros parámetros, no parece que en la oferta actual de servicios de ginecología del sistema público de salud sea admisible una cita para plazos cercanos a un año.

Si la realidad es otra, si se trata de citas que se dan con ese tiempo por ser pacientes no sintomáticas, debemos pensar que estamos ante un problema de falta de coordinación entre la atención primaria y la atención especializada, cuya necesidad apuntaba el consejero de Sanidad en su comparecencia para exponer la política que ha de desarrollar el Departamento de Sanidad durante la presente legislatura.

Actuar para reducir el tiempo de espera forma parte de las acciones previstas por el Departamento de Sanidad. El tiempo que llevan esperando es uno de los aspectos que tenemos en cuenta al analizar las quejas que recibimos en esta materia, pero no es la única.

La información relativa a la espera, no sólo de las intervenciones quirúrgicas, sino de consultas externas y técnicas y pruebas de diagnóstico, genera numerosas quejas. Aparentemente es un problema que depende más de factores relativos al funcionamiento u organización de los servicios sanitarios que de una insuficiencia de medios.

Teniendo presente que las listas de espera son inevitables, las quejas se pueden analizar tomando como base elementos tales como el tiempo previsto en relación con los objetivos del Plan Estratégico de Osakidetza 2003-2007, el contraste entre lo indicado por el facultativo en la solicitud de ingreso en la lista de espera y el tiempo previsto, o el derecho del usuario a ser informado sobre el tiempo que debe esperar.

Ese último parámetro, de información a las personas, es posible utilizarlo en cualquiera de las circunstancias que concurren en cada queja, con las cautelas necesarias. Cautelas sobre las que será necesario advertir a las personas, ya que si bien se puede

hacer una previsión sobre la espera, no siempre será posible determinar la fecha exacta, porque depende de circunstancias sobrevenidas que afectan a otros pacientes.

Pese a esa dificultad, es necesario establecer procedimientos para facilitar información a las personas usuarias, como de hecho ya ocurre en algunos centros, donde se han cursado instrucciones para informar a los pacientes sobre la demora media para ser intervenidos.

Por ello, las acciones relativas a los sistemas de información no deben quedar en el aspecto clínico de los pacientes, sino extenderse a aspectos instrumentales, como es la garantía del derecho a la información de los usuarios.

La información sigue estando en la base de muchas quejas relativas a procesos asistenciales. Quizás la incertidumbre o dudas sobre los procesos eran inevitables, pero una mayor información de la que recibieron hubiera ayudado a los familiares o pacientes a situar precisamente el problema en ese ámbito de lógica incertidumbre sobre el diagnóstico y/o tratamiento, distinto del de la desatención, que es la sensación que transmitían sus quejas.

En el ámbito de la atención de colectivos especialmente vulnerables, con ocasión de un expediente abierto respecto a la asistencia a una persona inmigrante durante este año, preguntamos al Servicio Vasco de Salud/Osakidetza sobre las medidas que, con carácter general, se han adoptado en lo relativo a la atención sanitaria de la población inmigrante.

En la respuesta que recibimos se nos indicó que no existe ninguna discriminación para las personas inmigrantes, ya que no se plantea limitación alguna en el acceso a su atención sanitaria. La perspectiva desde la que formulábamos esta pregunta no era, sin embargo, la de las limitaciones que pudieran tener estas personas para acceder a la asistencia sanitaria, en razón de su condición de inmigrantes, sino la que corresponde a las medidas que se hayan podido adoptar para favorecer su asistencia sanitaria, dando por sentado que, con carácter general, estas personas pueden requerir más atención.

Posteriormente, en las actuaciones complementarias que realizamos en este expediente, el Departamento de Sanidad puso en conocimiento de la institución del Ararteko cuáles eran las líneas de actuación prioritarias establecidas en las previsiones del Plan de Inmigración, y las acciones específicas para su desarrollo.

Teniendo presente el Plan Vasco de Inmigración, en la recomendación de carácter general que recogimos en el informe del pasado año manifestamos que parece evidente que los elementos más esenciales para una deseable participación de los inmigrantes en los servicios de salud son la formación de los profesionales para afrontar las necesidades específicas de los inmigrantes y la dedicación de medios materiales que ayuden a negociar las barreras lingüísticas (no sólo de intérpretes, sino de mayor tiempo de atención por sus especificidades). A modo de ejemplo, indicábamos que los márgenes previstos con carácter general para la atención de un paciente no eran suficientes para quien, seguramente, necesita un intermediario para relacionarse con el profesional que lo atiende.

Uno de los ámbitos en los que el consejero del Departamento de Sanidad se compromete a actuar es el de la atención sanitaria a la población inmigrante, siguiendo las directrices marcadas por el Plan Vasco de Inmigración, por lo que confiamos en que las acciones encaminadas a desarrollar programas de prevención y programación de la salud entre la población inmigrante cuenten con asignación de recursos y adecuación en la gestión de los servicios para su realización.

Las personas en riesgo de exclusión son más proclives a padecer situaciones que no son habituales en quienes no se encuentran en sus circunstancias. En este ámbito podemos situar lo sucedido a una persona “sin techo”, atendida en urgencias de un centro hospitalario cuya situación fue evaluada por el facultativo que la atendió como necesitada de transporte sanitario. Sin embargo, la falta de tarjeta individual sanitaria y el hecho de que, por no tener domicilio, debía ser trasladada a un albergue, causaron sucesivos problemas.

Partiendo de que no existen criterios de denegación de transporte sanitario por esos motivos, el Departamento de Sanidad pidió a la empresa adjudicataria del servicio una investigación sobre los hechos, que concluyó en que hubo un malentendido por parte de la persona que acudió a atender el servicio.

En el informe apreciamos datos que nos llevaron a sugerir a la Administración que era conveniente que aclarase a la empresa determinados puntos, aclaración que el Departamento de Sanidad nos comunicó que había llevado a cabo. Tales puntos eran los siguientes: 1. Se debía cumplir la evaluación realizada por el facultativo respecto de la necesidad del transporte; y 2. Cuando existe una evaluación favorable del facultativo, no se debe condicionar el traslado cuando éste no sea a un centro sanitario, tampoco cuando lo sea a un albergue, como puede suceder cuando el paciente no tenga domicilio.

Varias organizaciones “antisida” venían planteando la situación actual de las personas enfermas con SIDA, en lo relativo al acceso a prestaciones de cirugía estética y técnicas relativas a tratamientos de fertilidad. Estas situaciones ilustran algunos de los supuestos que ofrece la nueva realidad ante la que se encuentran estas personas enfermas, que finalmente han encontrado una respuesta favorable por parte del Departamento de Sanidad, al ser incluidas ambas demandas.

En un ámbito que no es estrictamente sanitario, en el informe del pasado año nos referíamos a la situación en la que se encuentran algunos colectivos necesitados de atención, por las dificultades de financiación que comprometían la continuidad de las asociaciones que les atendían, pues las administraciones afectadas cuestionaban su participación en dicha financiación.

Durante 2005 el problema planteado (atención de personas con problemas de salud mental en pisos tutelados) se ha solventado parcialmente. Pero nos parece necesario recordar que estas asociaciones suplen carencias en la atención comunitaria de las personas enfermas mentales y, si no hay duda sobre su finalidad, se deberían articular mecanismos de financiación que ayudaran a eliminar factores de incertidumbre en su funcionamiento.

## 11.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### A) Asistencia sanitaria

⇒ *Información sobre el tiempo de espera para una intervención (147/2005)*

- Reclamación

Una persona se quejó del tiempo de espera para una intervención (6 semanas), ya que no se correspondía con la calificación de indemorable que el facultativo realizó en

la hoja de solicitud de ingreso en lista de espera. En su queja decía que en el servicio de atención al paciente le habían indicado que en aquel momento se estaban realizando intervenciones de siete meses antes.

- **Análisis**

En la respuesta a nuestra petición de información, nos comunicaron que las 6 semanas que le indicaron era el tiempo necesario para comprobar si el tratamiento analgésico farmacológico que le estaban aplicando surtía efecto, en cuyo caso la intervención podía no ser necesaria. Desde una perspectiva clínica, este dato vinculado con la reacción posible ante un tratamiento analgésico justificaba la espera a la intervención quirúrgica.

Respecto a lo que le habían señalado en el servicio de atención al paciente sobre el retraso de siete meses en las operaciones que se estaban realizando entonces, nos manifestaron que no podían constatar si se le había dado tal información, pero que las esperas para la concreta intervención de la que se trataba no eran tales, sino mucho más breves. Así lo atestiguaba el listado que nos adjuntaron.

- **Resultado**

Aclaradas las circunstancias señaladas en el análisis, la Dirección del hospital informó de que se habían cursado instrucciones para que se informe a los pacientes sobre la demora media para ser intervenidos. Tras dar cuenta de nuestras actuaciones al la persona que presentó la queja, archivamos el expediente.

## **B) Derechos de los usuarios**

⇒ *Cancelación de datos relativos a la salud (177/2005)*

- **Reclamación**

Una persona solicitó la cancelación de sus datos de salud, fundamentando su petición en que ya no estaba asegurada en el sistema público. El director de Asistencia Sanitaria, titular del fichero, respondió negativamente a su petición, y la reclamación posterior ante la Agencia Española de Protección de Datos fue desestimada.

Al igual que en ocasiones anteriores, esta persona había utilizado dos cauces institucionales de revisión o queja distintos: la Agencia de Protección de Datos y la institución del Ararteko. La opción por uno de ellos, al menos desde un punto de vista formal, no conlleva la imposibilidad de utilizar el otro, por lo que su queja fue admitida a trámite.

- **Análisis**

El derecho de las personas a pedir la cancelación de sus datos de salud, está vinculado al transcurso de un tiempo desde la fecha del alta de cada proceso asistencial (artículo 17. 1. Ley 41/2002).

La Ley 41/2002, de Autonomía del Paciente, y la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos, recogen criterios que en ocasiones pueden ser difíciles de compaginar. Así, a tenor de la Ley Orgánica debería existir un plazo para la conservación



de la documentación clínica, pero la Ley 41/2002 establece que deberá conservarse como mínimo cinco años.

Por su parte, la legislación previa a la Ley 41/2002, de diferentes comunidades autónomas, prevé regulaciones dispares para la conservación de las historias. Así, podemos encontrar que en la CAPV el Decreto 45/1998 prevé que los plazos van de 2 a 5 años, mientras que en otras comunidades autónomas la duración es distinta.

En cualquier caso, parece razonable pensar que la respuesta no puede ser la conservación indefinida, pues vaciaría de contenido el derecho a la cancelación.

La petición de cancelación de esta persona se debería valorar partiendo de estas previsiones, de modo que, en el caso de que se diesen las condiciones previstas en el mencionado artículo 17.1 de la Ley 41/2002, la conservación de sus datos y, por tanto, la negativa a su cancelación debe estar debidamente motivada.

- Resultado

Quien presentó la queja alegaba que ya no estaba asegurado en el sistema público, pero no indicaba el tiempo transcurrido desde el alta de su último proceso asistencial. Por ello, junto con la valoración que hicimos sobre fondo de su queja, le comunicamos que, si no habían transcurrido cinco años, presentara una nueva petición tras ese tiempo.

⇒ *Atención infantil en urgencias, primera asistencia por un médico no pediatra (796/2005)*

- Reclamación

Unos padres que habían acudido con su hijo de 3 años al servicio de urgencias de su ambulatorio presentaron una queja porque el médico de familia que los recibió planteó que él no era pediatra y que no los podía atender, por lo que los remitió al servicio de urgencias hospitalarias.

También fue objeto de queja la falta de respuesta a su reclamación ante el servicio de atención al paciente.

- Análisis

La decisión de remitirlos al pediatra, sin haber realizado previamente la primera asistencia, no parecía correcta. Por su parte, el silencio ante su reclamación también suponía que su queja estaba fundamentada.

- Resultado

En la respuesta a nuestra petición de información, Osakidetza confirmó la valoración que le trasladamos, en el sentido de que la actuación del médico de familia no fue correcta. Por su formación, cualquier médico está capacitado para la primera asistencia en cualquier edad, con independencia de que, posteriormente, si tras los exámenes pertinentes se viera la necesidad de pruebas complementarias (p.e., radiología o analítica) o una intervención más inmediata para el control y el seguimiento del proceso, se pudiera remitir al paciente al centro hospitalario, acompañando un detallado informe y las explicaciones necesarias.

Por su parte, en lo relativo a la falta de respuesta, nos comunicaron que se habían dirigido al interesado en el mismo sentido, para informarle de que habían adoptado las medidas necesarias para evitar situaciones similares.

### C) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Atención en procedimiento para certificación de defunciones: conducta inapropiada (90/2005)*

#### • Reclamación

Con ocasión de un fallecimiento, unos familiares solicitaron, mediante el servicio de emergencias, la intervención de un médico para que certificara la defunción en el domicilio. Tras una larga espera, el médico de guardia acudió finalmente al domicilio.

La conducta de la que se quejaban tenía que ver con el mal trato que recibieron por parte de este médico, que se negó a certificar la defunción.

#### • Análisis

Esta queja tenía dos facetas que abordamos en nuestra petición de información a Osakidetza: una relativa a la conducta del facultativo en cuestión, y otra al procedimiento que se debe seguir en estos casos.

No parece que la respuesta sobre la manera en que se debe abordar la atención de estas situaciones sea siempre fácil, pues si de lo que se trata es de certificar la defunción, y para ello la petición del ciudadano al servicio de emergencias se pasa al correspondiente Punto de Atención Continuada –como sucedió en este caso–, es posible que quien acuda al domicilio únicamente pueda *confirmar* la defunción, pero no *certificarla* con el alcance que el reglamento del registro civil exige a los certificados de defunción, en su artículo 274.

Desde esa perspectiva, parece normal que, con carácter general, sea necesaria la concurrencia del médico de cabecera. Pero esto no parece que sea posible si no está en su jornada de trabajo, en cuyo caso el facultativo que acuda al domicilio únicamente podría entretanto confirmar la defunción, y quizás permitir el traslado del cadáver al servicio funerario, donde permanecería hasta que acudiera el facultativo que asistió al difunto en su última enfermedad.

Pero, aun admitiendo, a meros efectos dialécticos, que su asistencia al domicilio hubiese sido inadecuada o innecesaria, la actitud del médico al que se dirigió la queja debió ser otra bien diferente de la que recogía el relato de la familia. Si fue como relataban, no había duda de que su comportamiento merecía un reproche, y su actuación –si quedara justificado que no podía emitir un certificado de defunción– dejaría sin respuesta la pregunta de por qué no confirmó la defunción y, por último, admitido en última instancia que tampoco le correspondía esto último, su conducta adolecía de falta de información a la familia.

#### • Resultado

En la respuesta a nuestra petición de información, Osakidetza nos dio traslado del informe elaborado por el servicio de emergencias y de las medidas disciplinarias

que la comarca sanitaria correspondiente adoptó respecto del facultativo cuya conducta inadecuada dio lugar a la queja.

⇒ *Cobertura de vacantes: su alcance con ocasión de asistencia a situaciones de urgencia (371/2005)*

- Reclamación

Los padres de un niño que sufrió un accidente en su domicilio, presentaron una queja porque consideraron que en el momento del suceso había en su zona menos medios de los previstos ordinariamente. En concreto, la vacante de los dos médicos de atención primaria de los centros de salud de dos municipios fue sustituida ese día con un único facultativo, que atendió las consultas de cada centro permaneciendo media mañana en cada uno de ellos.

La petición de asistencia se produjo durante las horas de la mañana en que el médico sustituto atendía en el centro del municipio distinto de aquel en que residían.

- Análisis

Respecto a la atención de urgencias, cuando se decide que una sustitución sea a tiempo parcial, ello no tiene por qué afectar al servicio de atención urgente.

El servicio de urgencias propiamente dicho, entra en funcionamiento una vez terminada la jornada ordinaria. Dicho esto, hay que tener presente que, desde una perspectiva más amplia, la atención de las necesidades urgentes tienen que funcionar las 24 horas y, aunque los servicios de atención urgente propiamente dichos entran en funcionamiento cuando termina la atención ordinaria, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con la Orden de 29 de marzo de 1994, los servicios de urgencias cuentan para su atención con los equipos de atención primaria, que desarrollan la atención continuada tanto urgente como no urgente durante las 24 horas.

Así, parece razonable pensar que el hecho de que la sustitución de un profesional sanitario en atención primaria sea parcial o completa puede no ser indiferente para la asistencia de emergencias.

En este caso, cada uno de los médicos fue sustituido parcialmente, quedando atendidas las consultas de los dos municipios por un único facultativo. Teniendo esto presente, cabía preguntarse si, desde el punto de vista de la atención de los servicios de urgencias, hubo menos medios de los que hubieran existido en el caso de que la sustitución hubiese sido completa.

El hecho de que las sustituciones fuesen parciales llevaba a pensar que hubo menos medios. Sin embargo, un análisis más detallado de la actividad ordinaria de la atención primaria, se podría considerar que la organización de la atención del servicio pudo ser similar a la que es habitual en el ámbito de asistencia de cada uno de los facultativos que fueron sustituidos parcialmente.

Una parte importante de la jornada habitual de los médicos de atención primaria son las horas dedicadas a consultas programadas. A diferencia de otras actividades habituales, esas consultas suponen la presencia física en el lugar de la consulta, lo que no sucede cuando, dentro también de actividad ordinaria, acude a sesiones clínicas o

actividades de gestión o formación, que pueden desarrollarse en una ubicación distinta de aquella en la que se encuentra la consulta donde atiende las citas programadas.

Si esa presencia física habitual en el lugar de la consulta la vinculamos a la mayor cercanía que puede haber respecto de eventuales emergencias, parece razonable pensar que, como principio de actuación, al decidir la cobertura de las ausencias se debe tener en cuenta que aquella presencia física, por su proyección en la atención de eventuales emergencias, debe ser similar a la que es habitual en ese mismo ámbito de asistencia.

En consecuencia, se debería procurar la atención o la sustitución de las mismas horas que el médico tiene como presencia habitual en el consultorio del que se trate.

- Resultado

La institución del Ararteko dio traslado del análisis realizado a los padres y también a Osakidetza, para que, por la vinculación de la atención primaria en la atención de las necesidades urgentes, se procurara la sustitución de las mismas horas que el médico tiene como presencia habitual en el consultorio del que se trate, especialmente en los ámbitos de asistencia de las unidades de atención primaria, con población más dispersa.

## 12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

### 12.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2005, se han planteado en esta área de Trabajo y Seguridad Social un total de 7 quejas.

En lo que respecta a la materia de trabajo, únicamente cabe nuestra intervención en los casos en que ha existido una intervención de las administraciones públicas vascas.

Las quejas que aluden a problemas relativos a la Seguridad Social, son remitidas al Defensor del Pueblo, pues corresponde a este comisionado parlamentario fiscalizar la actuación de los órganos de la Administración general del Estado.

Por su parte, en el apartado de trabajo hemos analizado casos como el que se recoge como resumen de queja, relativo a una convocatoria de subvenciones, de apoyo a la cultura emprendedora y a la creación de empresas, donde una persona quedó excluida por el incumplimiento de un requisito formal.

También en materia de fomento, en una convocatoria diferente, una persona que había solicitado asesoramiento en el programa Txekin, de la Diputación Foral de Gipuzkoa, e inicio la tramitación de una ayuda para montar su propia empresa. En su situación de paro, el año 2005 cumplía condiciones para acceder a una subvención de la Administración de la Comunidad Autónoma, por autoempleo.

Al acudir a Langai para que le certificaran que se encontraba en desempleo, le comunicaron que le habían dado de baja de oficio. El motivo de su queja ante esta institución del Ararteko tenía que ver con esa baja de la que manifestaba no haber tenido ningún conocimiento hasta el momento en que solicitó la mencionada certificación.

En ocasiones, aunque la norma reguladora de una convocatoria establezca determinadas obligaciones, estas varían o requieren una intervención del interesado que no es fácil. En este caso, la regulación de Langai-Servicio Vasco de Colocación (Decreto 326/2003) prevé el funcionamiento respecto de la vigencia de la inscripción, para cuya renovación las personas inscritas deben renovar la demanda. Pero más importante que esto, a los efectos de valorar nuestras posibilidades de intervenir, fue que Langai había realizado varias actuaciones para informar a las personas, también a la interesada que promovió la queja.

Por último, nos parece de interés una queja presentada por un sindicato por las objeciones que encuentran cuando solicita ser parte interesada en los procedimientos sancionadores. Como ocurre con carácter general, se les comunica el contenido del acta de infracción, pero posteriormente no reciben ninguna comunicación, lo que materialmente les impide hacer un seguimiento de las actuaciones administrativas que se estén llevando a cabo sobre situaciones denunciadas por ellos.

En principio, esta decisión de la autoridad laboral no puede ser calificada de infundada, ya que el hecho de que sea un sindicato quien presenta la denuncia no convierte a este en parte del procedimiento. No obstante, hemos querido conocer la opinión del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, en tanto que al parecer se trata de una cuestión en ocasiones controvertida, por la calidad de representante de intereses colectivos, distintos de los individuales, que ostentan los sindicatos.

En concreto, teniendo presente que la función constitucionalmente reconocida a los sindicatos no les otorga un papel de guardianes de la legalidad, recogíamos la idea de

que, sin rechazar su interés con carácter general, se analice si la capacidad abstracta de representación de intereses colectivos, se concreta de manera suficiente en cada caso. En su respuesta, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social explicaba las razones por las que consideran que tratándose de un procedimiento típicamente sancionador encaminado al esclarecimiento de los hechos denunciados y a la determinación de la responsabilidad susceptible de sanción, no era procedente extender al sindicato la calidad de interesado.

Sin obviar la dificultad que ello puede suponer, la institución del Ararteko ha planteado ante el citado departamento la necesidad de determinar en cada supuesto si se dan o no las circunstancias que permitan el reconocimiento del sindicato como parte del proceso.

## 12.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

### Trabajo

⇒ *Convocatoria de subvenciones: el requisito de inscripción en el servicio público de empleo, su alcance (798/2005)*

#### • Reclamación

Una persona presentó una queja en contra de la denegación de una subvención, solicitada al amparo del Decreto 328/2003, de 23 de diciembre, de apoyo a la cultura emprendedora y a la creación de empresas.

La denegación se basó en el incumplimiento de determinados requisitos establecidos en el citado Decreto 328/2003, en concreto en su artículo 40 a), que prevé la obligación de estar inscrita como persona parada en un Servicio Público de Empleo de ámbito autonómico o estatal, dentro del marco de la Unión Europea, al menos con una antigüedad de 3 meses. Debido a que acudió a un evento, se le había pasado la fecha de renovación de la tarjeta de desempleo.

También tenía en cuenta el carácter reglado de las decisiones que afectan a la concesión de subvenciones

#### • Análisis

Las consideraciones en las que se basó la desestimación del recurso de alzada mostraban que no se trataba de una decisión arbitraria o carente de fundamento y que se ajustaba a la convocatoria. Sin embargo, la situación de esta persona planteaba determinados interrogantes que llevaron a la institución del Ararteko a admitir a trámite su queja.

A-En lo referente al requisito incumplido (“*Que figuren inscritas como paradas en un Servicio Público de Empleo de ámbito autonómico o estatal, dentro del marco de la Unión Europea, al menos con una antigüedad de 3 meses*”) del artículo 40 a) del Decreto 328/2003, de convocatoria, era posible no considerarlo como un fin en sí mismo, sino como medio de

acreditar la situación de desempleo que dicho Decreto contemplaba como objeto de las ayudas (*“Será objeto de subvención al amparo del presente Capítulo la creación de nuevas estructuras empresariales por personas en situación de desempleo”*).

Desde esa perspectiva, podía no descartarse la admisión de otros medios (por ejemplo, una certificación de la vida laboral relativa a la inexistencia de cotizaciones en ese período), para acreditar la situación de desempleo de las personas demandantes de estas ayudas.

Esa coincidencia con el objeto de las ayudas –apoyo a personas en situación de desempleo– permitía considerar que una decisión estimatoria de las ayudas no afectaba al carácter reglado que tienen las subvenciones.

B- En esta queja había otro aspecto que debía ser valorado: la posibilidad de que terceros interesados pudieran verse afectados por una decisión que estimara la pretensión de quien ha formulado esta queja.

A ese respecto, si como consecuencia de tal estimación, otra petición que hubiera cumplido estrictamente los requisitos que, tanto desde el punto de vista formal como material, establece el Decreto 328/2003, de 23 de diciembre, entonces la valoración realizada por esta institución del Ararteko estaría condicionada por el mejor derecho que ese tercero.

#### • Resultado

En un detallado informe, el Departamento de Justicia Empleo y Seguridad Social discrepaba de la posibilidad sugerida en nuestra petición de información, incidiendo en el carácter reglado de las convocatorias de ayudas.

Las consideraciones recogidas en el informe, no contravenían las recogidas en nuestra petición de información, en el sentido de que una revisión de la decisión no sería contraria al ordenamiento. Sin embargo, valoramos que circunstancias relativas a la gestión de la convocatoria podían quizás dificultar la comprobación de situaciones como las que habían motivado esta queja, por lo que suspendimos nuestra intervención.

## 13. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

### 13.1. INTRODUCCIÓN

La intervención de las administraciones por medio del urbanismo y de la ordenación del territorio afecta a la ciudadanía con actividades urbanísticas de indudable importancia, como son la planificación, el desarrollo, la reforma y la ampliación de los edificios y de los diferentes espacios que conforman las ciudades y los asentamientos urbanos.

Ello supone que, en determinadas ocasiones, surjan situaciones polémicas o conflictos de intereses que terminan siendo objeto de reclamación en la institución del Ararteko. La solicitud de intervención responde en muchas ocasiones al afán de los reclamantes de intentar aclarar y comprender su posición en esta suerte de sistema social de organización urbana, bien por su mera condición de ciudadanos, bien en su calidad de propietarios con intereses patrimoniales.

En cualquier caso, dentro de esta área, el principal motivo de queja es la tremenda dificultad que persiste para poder ver cumplido el derecho constitucional de todos y todas a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Otra de las razones para la presentación de quejas ante el Ararteko es reivindicar el derecho de las personas a la propiedad privada y su equilibrio, tanto con la función social que recoge el artículo 33 de la Constitución como con la participación que corresponde a la sociedad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos.

En tercer lugar, gran parte de los colectivos de ciudadanos que acuden a esta institución plantean el derecho a un medio urbano adecuado y sostenible, en especial apelando a una utilización racional del suelo no urbanizado, dada su condición de recurso agotable y escaso, ante el proceso de colonización por los distintos usos humanos. Según datos del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente -Estado del Medio Ambiente en la CAPV en el 2004- entre los años 1994-2004 la superficie “artificializada” en Euskadi se ha incrementado en 7.529 hectáreas, una superficie que equivaldría a los municipios de Bilbao y Errenteria juntos, mientras el nivel de población se ha mantenido prácticamente igual. De ese mismo informe se deduce que el crecimiento se debe básicamente al incremento de suelo destinado a la construcción de viviendas. Al margen de la complejidad de las razones que pueden generar ese incremento de demanda de suelo urbanizado cualquier estrategia de gestión urbana sostenible pasa por velar por un urbanismo y una planificación urbanística dirigidos a conseguir modelos de asentamiento urbano sostenible, conforme a las acciones propuestas para la estrategia temática sobre el medio ambiente urbano por la Comisión Europea [COM (2004)60 final]. Para ello, sin duda alguna, hay que considerar el suelo no urbanizado como un bien y un recurso natural escaso que se debe preservar de su colonización en los distintos instrumentos de ordenación urbana y del territorio.

Por último, proliferan las personas y colectivos que piden remedios contra las imperfecciones o carencias del sistema de participación ciudadana en la toma de decisiones de ordenación del territorio o urbanísticas.

En el **apartado estadístico**, el número de quejas recibidas durante el 2005 ha sido de 100 –un 9,15 % del total–, lo que supone que esta área resulta una de las materias de mayor relevancia en nuestra labor.

Si atendemos a las subáreas:



- Disciplina urbanística y ruina .....	52
- Accesibilidad.....	14
- Ordenación urbanística.....	14
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....	12
- Gestión urbanística.....	6
- Otros aspectos.....	1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....	1

No podemos comenzar este apartado sin mencionar, como en años anteriores, la falta de aprobación de un instrumento normativo propio que regule el urbanismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El esperado proyecto de Ley del Suelo y Urbanismo no dispuso de la mayoría necesaria para su aprobación en el Parlamento Vasco. Por ese motivo, una vez vuelto a presentar el proyecto, continúa en esta sede parlamentaria para un nuevo debate. Al hilo de este proyecto recogemos en el apartado de gestión urbanística algunas reflexiones sobre la figura del agente urbanizador -incluida en este proyecto de texto formativo-, que ha motivado una cierta controversia en otras comunidades autónomas.

Entre las quejas relativas a la **ordenación urbanística** del suelo siguen destacando las reclamaciones de colectivos o ciudadanos que manifiestan su desacuerdo con las modificaciones de los planeamientos municipales que permiten cambios de usos en terrenos con los que no están de acuerdo, por diversos motivos. Una de las razones de oposición al cambio es el deseo de seguir destinando el terreno al uso tradicional -rural o agrícola- y preservarlo de los desarrollos urbanos (véase la queja seleccionada 443/2005).

Otros motivos de discrepancia de la ciudadanía con los cambios de usos previstos en el plan son las repercusiones sociales, medioambientales o incluso de pérdida de beneficio patrimonial de los vecinos y colindantes del proyecto, que justifica el cambio de planeamiento. Así, en este periodo se han presentado reclamaciones contra la reclasificación de suelo dirigido al posible establecimiento de centros comerciales en municipios como Muxika (1218/2005) o entre Ondarroa y Berriatua (1344/2005).

Respecto a la elección del modelo de desarrollo urbano y destino final de los suelos, esta institución mantiene que son las administraciones locales, con las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye, quienes disponen de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de elaborar y diseñar sus propuestas de ordenación de los municipios. Ello conlleva, necesariamente, situaciones en las que debe decidirse el uso al que se van a destinar los terrenos dentro del municipio, en función de los criterios generales que informan el desarrollo del municipio. Este ejercicio de la potestad planificadora, dado que implica primar unos usos respecto a otros y condiciona la utilización de un recurso limitado como es el suelo, corresponde a los órganos de representación política legítimamente elegidas para tal fin. En todo caso, los instrumentos de planeamiento son disposiciones de carácter general de tramitación compleja en la que intervienen diferentes administraciones. Durante las fases de aprobación existe un trámite de participación ciudadana en el que cabe aportar las alegaciones a la ordenación del municipio prevista. En ese proceso, todos los ciudadanos disponen de la oportunidad

de trasladar sus sugerencias o alegaciones al respecto, que aunque no tienen por qué ser acogidas, deberán ser formalmente contestadas por el Pleno del Ayuntamiento mediante una respuesta motivada.

En todo caso, es conveniente reconocer que los instrumentos de **participación ciudadana** existentes no han servido para generalizar procesos locales, en los que las personas o asociaciones participen de forma activa en la toma de decisiones públicas sobre la ordenación territorial y urbanística, a pesar de los principios generales que establece la legislación urbanística para garantizar la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión. Son pocas y puntuales las experiencias locales de foros u otros métodos deliberativos que permiten y agilizan la participación de los ciudadanos en los procesos de ordenación urbanística. La virtualidad de estos procesos de participación está en que deben ser anteriores a la toma de decisión, cuando todas las posibilidades están abiertas, y no cuando la decisión está tomada o haya compromisos con el propietario o el promotor de la actuación en un sentido concreto. En ese orden se expresan los nuevos instrumentos internacionales como es el Convenio internacional sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente -Convenio Aarhus-, ratificado por el Estado en diciembre de 2004 y en vigor desde marzo de 2005, que considera necesario afrontar medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real. En este sentido hemos incidido en varios expedientes, como es el caso del parque de Oiangu, en el municipio de Ordizia, donde mediante un contrato para la adjudicación la explotación del parque público se estaban tomando decisiones administrativas que condicionaban los usos futuros que se determinarían en un plan especial de desarrollo del ámbito de este parque urbano (547/2005).

Por otro lado, es fundamental la transparencia e inmediatez de la información sobre las actuaciones urbanísticas. Para ello, las administraciones deben dar prioridad al empleo y a la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos que nos permite la sociedad de la información.

En relación con la **gestión urbanística**, los problemas habituales son las denuncias que presentan pequeños propietarios de terrenos, que manifiestan su preocupación al verse afectados por proyectos de compensación, de reparcelación o de expropiación. En muchos casos el problema principal es la falta de información o de comprensión de la situación en la que se encuentran y las consecuencias para sus derechos. En este apartado resulta necesario que las administraciones municipales hagan un esfuerzo para facilitar información clara y constante de los efectos que supone la gestión urbanística para los propietarios del suelo.

Queremos mencionar la reunión que mantuvo el Ararteko a instancia de una delegación de la Unión de Empresarios de la Construcción de Álava (UNECA), con objeto de trasladar a esta institución una serie de sugerencias realizadas por esta asociación de empresarios respecto al proyecto de Ley del Suelo y Urbanismo que actualmente tramita el Parlamento Vasco. La asociación pretendía mantener informado al Ararteko sobre los posibles efectos que pueda producir el modelo de gestión urbanística que plantea el proyecto de ley para los propietarios de suelo. En concreto, cuestiona la desaparición del sistema de gestión por compensación que permitía la iniciativa de los propietarios y la regulación incorporada en la norma de la figura del agente urba-

nizador. Del mismo modo, aludía a que en comunidades como la valenciana, con un cierto bagaje en la figura del agente urbanizador, la supresión de un modelo privado por el modelo del agente urbanizador ha supuesto situaciones de indefensión para los pequeños propietarios afectados por estos programas de actuación urbanística. La indefensión se centra, a su juicio, en la posición de privilegio que puede llegar a ostentar el agente urbanizador durante la tramitación de los programas de actuación urbanizadora respecto a los propietarios. En especial señala que los propietarios no pueden concurrir en igualdad con los agentes urbanizadores en relación, por ejemplo, con las exigencias de clasificación que derivan de la legislación de contratos públicos. También plantea la necesidad de incluir principios de buena administración como el precio o el menor coste de la urbanización. Estas situaciones similares han motivado, en la Comunidad Autónoma valenciana, la intervención del Síndico de Agravios e incluso el traslado de una petición de los afectados a la comisión de peticiones del Parlamento Europeo, que motivó la elaboración del informe *Fourtou*, respaldada por el Pleno del Parlamento Europeo, sobre una propuesta de resolución en la que se sugieren cambios en la normativa valenciana.

Consideramos, sin perjuicio de la competencia legislativa que indudablemente corresponde a cada Asamblea Legislativa, que estos antecedentes deben servir de reflexión a nuestro Parlamento. En especial sobre la situación jurídica de los pequeños propietarios afectados por un programa de actuación urbanizadora y sobre la necesidad de que el acuerdo de aprobación inicial se notifique de manera fehaciente a los titulares y derechos afectados por la actuación (artículo 90 del proyecto de Ley de Urbanismo). Respecto a la necesidad de fijar con claridad el costo de las cargas de urbanización, sería conveniente valorar la posibilidad de no incluir a los propietarios en los gastos de obras de urbanización adicionales o de mejora a las que se comprometa el agente urbanizador y, asimismo, prever la posibilidad de que el propietario solicite, en función de las especiales circunstancias económicas, el aplazamiento de su pago hasta la conclusión de las obras de urbanización (artículo 147 del proyecto de Ley de Urbanismo).

La **disciplina urbanística** es una subárea que origina un gran número de solicitudes de intervención a esta institución. El motivo principal de queja es la falta de intervención municipal ante infracciones urbanísticas que, si bien han sido denunciados a los servicios municipales, no han supuesto una intervención adecuada de los servicios de inspección, o no han resultado efectivas para garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística.

La defensa de la legalidad urbanística debe servir para hacer cumplir las determinaciones recogidas en el planeamiento municipal. Por ello, los ayuntamientos deben hacer esfuerzos para evitar que la falta de actuación del infractor menoscabe el interés público, que deriva de la supervisión del cumplimiento de las previsiones de los planes urbanísticos. Hemos observado que muchos ayuntamientos se amparan en la falta de intervención del promotor de las obras para no intervenir de forma efectiva y conforme a los plazos previstos en la legislación. Los ayuntamientos disponen de medidas suficientes, que deben utilizar para garantizar el efectivo cumplimiento de sus resoluciones administrativas.

Otro motivo de queja suele ser, al contrario, el desacuerdo con las decisiones que toma el Ayuntamiento de no conceder licencia a proyectos que no resultan conformes con el planeamiento municipal. Respecto a esta cuestión, esta institución se limita a

aclarar que cualquier edificación, obra o uso que pretenda en los terrenos de su propiedad debe disponer, al menos, de la correspondiente autorización municipal urbanística.

De especial interés resulta el ejercicio de las competencias de disciplina urbanística en terrenos clasificados en suelo no urbanizable protegido y no urbanizable común. Según recoge el artículo 1.2 de la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana, queda prohibida la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda, excepto cuando esté vinculada a una explotación agropecuaria. También es posible autorizar, en esta categoría de suelo, las construcciones o instalaciones vinculadas a obras públicas, así como las edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social, que requieran el suelo no urbanizable como requisito necesario para su desenvolvimiento. Este régimen de autorizaciones ha sido clarificado únicamente en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, mediante el Decreto Foral 82/1998, de 24 de noviembre, de coordinación de actuaciones en materia de autorizaciones y licencias en suelo no urbanizable, tanto para establecer los requisitos como para considerar la idoneidad de las viviendas vinculadas a una explotación agropecuaria. Acompañamos un resumen de queja sobre las actuaciones seguidas en relación con la ampliación de una vivienda en esa clase de suelo en el municipio de Meñaka.

Relacionada con esta cuestión hemos recibido una reclamación de la Junta Local de Zubieta-Zubietako Herri Batzarra (1276/2005) en la que somete a nuestra consideración las obras de instalación de un centro emisor de televisión, en la cima del monte Biribilondo de Zubieta (Donostia), así como la ejecución de las obras de acceso desde el caserío Artzabaleta hasta esa instalación, todo ello pasando por terrenos de ese municipio. Esta junta ha presentado varios escritos en el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y en la Diputación Foral de Gipuzkoa, considerando que las autorizaciones concedidas hasta el momento sólo hacen mención del centro emisor de televisión, pero no han tenido en cuenta las obras de ampliación del camino de acceso hasta esa instalación. Entre los problemas de adecuación con la legalidad de este proyecto se pueden señalar los siguientes: estas obras discurren por suelo clasificado como no urbanizable –en parte por un monte de utilidad pública–, están afectadas por un área de esparcimiento y dentro del área de protección de la estación megalítica de Andatza. Los reclamantes insisten en que esta obra de ampliación del camino tiene una gran trascendencia, ya que puede llegar a permitir una cierta transformación urbanística de las parcelas colindantes con el camino de acceso.

## 13.1. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

### A) Accesibilidad

⇒ *Problemas de accesibilidad en un ambulatorio recientemente reformado (9/2005/OF)*

#### • Reclamación

La institución del Ararteko tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la existencia de un problema de accesibilidad que afectaba al ambulatorio situado en la calle Doctor Areilza de Bilbao.

Según se dejaba constancia en la queja, el ambulatorio contaba con un acceso exterior en el que se había instalado un ascensor. No obstante, su colocación no había logrado que la entrada fuese accesible para las personas que se desplazan en una silla de ruedas, ya que para alcanzar el ascensor era preciso superar un pequeño peldaño, que no había sido eliminado durante la ejecución de la obra. Este escalón estaba dificultando que los y las usuarias del ambulatorio que se desplazan en silla de ruedas pudiesen acceder de manera autónoma a ese centro de salud.

- Análisis

A la vista del problema, la institución solicitó a Osakidetza que, en breve, completase la ejecución de la instalación del ascensor y eliminase el peldaño que estaba limitando que las personas discapacitadas en silla de ruedas accedieran de manera autónoma al ambulatorio.

- Resultado

A vuelta de correo, Osakidetza nos comunicó que iba a resolver el problema, para ello iba a ejecutar un chaflán que absorbiese el desnivel y que iba a colocar una franja señalizadora de textura y de coloración diferente que contrastase con el pavimento. Esta última medida tenía una doble finalidad, servir de información y advertencia a las personas que utilizarasen este acceso.

## B) Disciplina urbanística y ruina

⇒ *Revisión de una licencia urbanística no ajustada a la legalidad ni al planeamiento (965/2004)*

- Reclamación

Un vecino del municipio de Meñaka nos planteó diversas cuestiones relacionadas con una construcción autorizada en suelo no urbanizable para el uso de cuadra.

- Análisis

Una vez estudiada la documentación facilitada por el interesado, consideramos que los actos administrativos que había adoptado el Ayuntamiento, en concreto la licencia de obras para cuadra concedida en 1999 y la autorización para la formación de cubierta aprobada en 2003, no se ajustaban ni al planeamiento ni al resto de la legalidad urbanística.

La situación era la siguiente:

1. La licencia de obras concedida por acuerdo de la Comisión de Gobierno de 14 de abril de 1999, para la construcción de una **cuadra**, conculcaba el ordenamiento jurídico por las siguientes consideraciones:

- La única posibilidad de construir una edificación para cuadra, en el suelo no urbanizable del municipio de Meñaka, era que esta construcción se destinase a explotaciones agrarias.

- La cuadra no formaba parte de una explotación agraria, según se desprendía de la comunicación recibida del diputado foral de Agricultura de Bizkaia, que señalaba que no estaba registrada, aunque tal inscripción es obligatoria.
- Cualquier otra construcción que no formara parte de una explotación agraria hubiera requerido para su autorización la declaración de utilidad pública o interés social preceptiva, procedimiento que no se había seguido ni tampoco parecía de posible aplicación para el supuesto concreto.
- El uso de garaje, en cualquier caso, estaba prohibido en una construcción de este tipo.
- Finalmente, además de la licencia de obras otorgada para la construcción en cuestión, el uso de cuadra previsto también requería la correspondiente licencia de instalación y apertura por razón de la actividad, con determinación de las medidas correctoras que resultaran de aplicación, pero no había constancia de que se hubiera tramitado.

2. La licencia de obras concedida en 2003, para formación de cubierta y fachada a la **cuadra-garaje**, conculcaba también el ordenamiento jurídico, por las siguientes razones:

- Mediante la autorización para reformar una construcción existente con un uso específico autorizado no podía ser legalizado un uso distinto, que, según el planeamiento general, estaba prohibido.
- El uso autorizado en la construcción de referencia era el de cuadra.
- No era posible autorizar la formación de cubierta y fachada realizada, dado que ello representaba la formación de dos plantas, al convertirse el forjado de la cubierta inicial en planta, cuando sólo se permitía una planta en las NNSS para instalaciones e industrias agropecuarias, únicas autorizables. Tampoco resultaban de aplicación las normas para caseríos existentes, anteriores a 1945.
- El uso encubierto que se pretendía dar a la edificación reformada era el de vivienda -ventanas de madera, veluxes, entrada posterior, escaleras, etc.-, uso totalmente prohibido en suelo no urbanizable, salvo que estuviera ligado a una explotación agraria viable.

Por todo ello, consideramos que el Ayuntamiento de Meñaka **debía adoptar las medidas pertinentes para restaurar la legalidad vigente**. El artículo 187.1 del TRLS de 9 de abril de 1976, determina que las licencias cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves definidas en la Ley, deberán revisarse dentro del plazo de cuatro años desde la fecha de su expedición por la corporación municipal que las otorgó mediante alguno de los procedimientos del artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo (hoy 103 LRJPA).

Así, el artículo 226.2 del TRLS, determina que tendrán, en principio, carácter de graves las infracciones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas.

Por su parte, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), regula, en el artículo 103, la revisión de los actos anulables en vía administrativa. En concreto, el apartado 1, determina que:

*“Las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.”*

Por su parte, el artículo 63 señala que:

*“Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.”*

En este sentido, consideramos que el Ayuntamiento debía iniciar el correspondiente expediente para la declaración de lesividad de la licencia de obras concedida en 2003, por tratarse de un acto favorable para el interesado y no haber transcurrido el plazo de cuatro años desde que fue dictado.

El procedimiento que se debía seguir, según el artículo 103 de la LRJPA, exigía la previa audiencia de los interesados y la declaración de lesividad adoptada por el Pleno de la Corporación, para la posterior impugnación del acuerdo ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En su caso, el fallo en la vía contencioso-administrativa determinaría la procedencia de la anulación de la licencia de obras y la consiguiente demolición de la obra realizada.

Cuestión distinta ofrecía el análisis de las vías de actuación frente a la resolución municipal de 1999: dado que ya había transcurrido el plazo de cuatro años previsto legalmente para su revisión, no podría utilizarse la misma vía señalada para la licencia de 2003.

En la licencia de 1999, confluían circunstancias excepcionales por razón del uso a que se destinaba la construcción, de tal manera que la licencia de obras concedida lo fue exclusivamente para el uso de cuadra, único uso que hubiera sido posible autorizar, e incluso éste, siguiendo el procedimiento legalmente previsto. Por lo tanto, aunque el edificio construido no pudiera ser derribado conforme a la vía antes señalada por el tiempo transcurrido desde que se concedió la licencia, el Ayuntamiento debía impedir cualquier uso distinto del autorizado, que, además, debería cumplir previamente los requisitos legales para su ejercicio, a saber: licencia de actividad y apertura, así como inscripción de la explotación agraria en el registro correspondiente.

En conformidad con el Decreto 165/1999, de 9 de marzo, por el que se establece la relación de actividades exentas de obtención de la licencia de actividad prevista en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, y, en concreto, el artículo 3º, con carácter previo al ejercicio de las actividades contempladas, entre otros, en el suelo no urbanizable (anexo II), los titulares vienen obligados a presentar la documentación técnica contenida en los apartados del anexo IV que resulten de aplicación, atendiendo a las características concretas de cada actividad, y seguir el procedimiento que se describe en los apartados

2 y 3 del artículo tercero, así como lo señalado en el artículo cuarto, a los efectos de autorización de la actividad.

Por lo tanto, el Ayuntamiento debía instar a la legalización de la actividad de cuadra, requiriendo al titular para que presentara, en un plazo prudencial, la documentación pertinente. Transcurrido dicho plazo sin cumplimentar lo ordenado, el Ayuntamiento debía impedir definitivamente los usos autorizados.

- Resultado

El Ayuntamiento de Meñaka adoptó un acuerdo plenario de iniciación del procedimiento de revisión de la licencia urbanística concedida para ejecutar las obras de formación de cubierta y fachada de la cuadra-garaje autorizada en 2003.

### C) **Gestión urbanística**

⇒ *Los gastos de mantenimiento y conservación de las urbanizaciones privadas de uso público (821/2003)*

- Reclamación

Una entidad urbanística colaboradora en el municipio de Mungia puso en nuestra consideración que ese Ayuntamiento no había contestado a una solicitud realizada para otorgar un convenio entre el Ayuntamiento y esa entidad para regular un nuevo régimen de mantenimiento y conservación de los bienes y servicios de alcance público integrantes de la urbanización de esa comunidad. Esa entidad consideraba que la obligación de costear los gastos de urbanización –si bien traía causa en la obligación recaída sobre los propietarios, en virtud de las determinaciones del planeamiento– resultaba excesivamente gravosa para la comunidad, por lo que solicitaba que el Ayuntamiento asumiera o participara en parte de esos gastos.

- Análisis

El Ayuntamiento nos informó de que el motivo de la falta de respuesta era que continuaba abierta la vía convencional entre ambas partes, y a la espera de un posible acuerdo de colaboración. Por otro lado, esa entidad urbanística de colaboración había solicitado la autorización para su disolución y estaba pendiente del informe correspondiente de la Diputación Foral de Bizkaia.

Respecto a la obligación de conservar la urbanización, la normativa aplicable en nuestra comunidad autónoma permite que, mediante el planeamiento, se imponga a los propietarios de la urbanización el deber y la carga de conservar la urbanización sin límite temporal.

El principio general en materia de conservación de la urbanización viene proclamado en el artículo 67 del Reglamento de Gestión Urbanística, que establece que la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán a cargo de la administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquéllas. De ello se deduce que la obligación de conservación a cargo de los propietarios tiene un límite temporal, que termina con



la cesión a la Administración de las obras de urbanización. Sin embargo, excepcionalmente, en los supuestos comprendidos en el artículo 25.3 del RGU, en concordancia con el artículo 68, es posible que no cese dicha obligación, cuando así lo imponga el planeamiento o resulte expresamente de disposiciones legales.

Si bien en otras comunidades autónomas han previsto un plazo concreto –como es el caso de Cataluña, mediante el Decreto Legislativo 1/1990 de Cataluña, que fija un plazo de cinco años– en nuestra comunidad autónoma, hasta que se apruebe un nuevo marco legal, resulta aplicable lo previsto en el Reglamento de Gestión Urbanística.

- Resultado

Sin perjuicio de lo anterior, esta institución ha considerado, en anteriores ocasiones (recomendación general en el Informe anual del 2003) que, en aquellos supuestos en los que existe un uso público sobre una propiedad privada, la Administración municipal debería asumir determinados gastos, siempre que éstos se deriven del mantenimiento y de la conservación de esos bienes.

⇒ *Disconformidad con la tramitación de un proyecto de reparcelación (959/2005)*

- Reclamación

Unos vecinos de Gorliz nos plantearon su disconformidad por la actuación del Ayuntamiento en la tramitación de un proyecto de reparcelación. En concreto, consideraban que el Ayuntamiento había incumplido una sentencia judicial que reconocía a los reclamantes la titularidad de una franja de terreno en detrimento de la finca colindante, por lo que solicitaban la modificación del proyecto, tanto para las fincas aportadas como para las resultantes, que reflejara físicamente la nueva situación que a su entender se generaba.

- Análisis

Nos dirigimos al Ayuntamiento para que nos informara de las cuestiones planteadas por los reclamantes. Tras analizar la documentación recibida, constatamos que, como consecuencia de la sentencia y el recurso de reposición que presentaron los reclamantes, se modificó el proyecto de reparcelación, pero no físicamente en cuanto a las parcelas de resultado, según demandaban los afectados, sino que se alteraron los derechos adjudicados a las dos partes. Tal como señalaba el informe técnico, el Ayuntamiento no estimó conveniente la alteración de las parcelas resultantes afectadas, basándose en criterios que tenían en cuenta dimensiones mínimas o la situación de frente a calle, de fondo de parcela, separaciones entre edificios, etc.

Los metros cuadrados de superficie de cada parcela resultante, salvo que las diferencias sean muy grandes, no son el elemento definitivo en este tipo de parcelaciones, sino que lo que se valora son los derechos edificatorios que se conceden y las cargas urbanísticas que se reparten.

De hecho, si comparamos la superficie de las dos fincas aportadas –según determinaba la sentencia– resultaba que la parcela aportada por los reclamantes tenía

1.562,01 m<sup>2</sup> y les adjudicaron una parcela resultante de 1.130,81 m<sup>2</sup>; mientras que la aportada por el colindante tenía una superficie de 1.785 m<sup>2</sup> y les adjudicaron otra de 1.023,88 m<sup>2</sup> de cabida, con lo que quedaba constatado que la superficie resultante de cada parcela no era lo concluyente, sino los derechos edificatorios que cada uno podía ejecutar en su parcela.

Por efecto de la sentencia, se modificó el proyecto de tal forma que el colindante, con los mismos derechos inicialmente adjudicados, debía hacer frente a más obligaciones para compensar el derecho en más que ahora llevaba. Los reclamantes, en cambio, recibían mayores derechos edificatorios, porque se reconocía que aportaban más de lo que inicialmente señalaba el proyecto, pero por este mayor derecho también tenían que hacer frente a más obligaciones.

- Resultado

Trasladamos a los interesados estas consideraciones y dimos por finalizada nuestra intervención, ya que entendíamos que no había habido incumplimiento de sentencia en la modificación del proyecto de reparcelación tramitado.

#### D) Ordenación urbanística

⇒ *Disconformidad con la clasificación como suelo urbanizable de uso industrial de terrenos rurales (443/2005)*

- Reclamación

Un vecino de Lazkao presentó un escrito de queja por la intención del Ayuntamiento de desarrollar un polígono industrial que afectaba a terrenos rurales de su propiedad.

En su escrito, el reclamante nos planteaba que no quería vender esos suelos, ni quitar las cabezas de ganado, para destinarlos a los fines que había previsto el Ayuntamiento, ya que desde hacía más de dos siglos su familia se había dedicado como medio de vida a la agricultura.

Por todo ello, solicitaba información sobre qué medios se podían desplegar para oponerse a estas actuaciones y qué derechos tenía en su condición de propietario.

- Análisis

Le informamos de las normas que regulan estas cuestiones. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, determina que el derecho de propiedad del suelo se regulará de acuerdo con su función social. Los derechos y deberes de los propietarios de suelo que se regulan en esa ley se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable (artículos 1 y 12).

Así, le indicamos que los ayuntamientos debían establecer una ordenación de todo el territorio de su municipio y clasificar el suelo en las tres categorías legalmente previstas: urbano, urbanizable y no urbanizable. Las superficies para cada uno de los tipos y categorías de suelo debían estar justificadas, en función de las circunstancias de hecho existentes, de las previsiones de asentamiento de población, actividades y servicios

colectivos, según señala, entre otros, el artículo 20 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por el RD 2159/1978, de 23 de junio.

En este sentido, le comunicamos que el Ayuntamiento estaba obligado a facilitar la información urbanística y los estudios que justificaran el modelo de desarrollo elegido y la descripción de la ordenación propuesta, para que la ordenación concreta que propusiera estuviera fundada, aunque tuviera discrecionalidad para, entre diferentes opciones posibles, elegir la que considerase más oportuna.

- Resultado

Dimos traslado de la información solicitada al interesado y cerramos el expediente de queja tramitado.

## 14. ÁREA DE VIVIENDA

### 14.1. INTRODUCCIÓN

La preocupación ciudadana por el acceso a la vivienda tiene su reflejo en el elevado número de quejas relacionadas con las actuaciones administrativas en este ámbito que, tanto este año, como en el último ejercicio se reciben en esta institución. Ésta es la razón que, unida a la cada vez mayor entidad autónoma con que se ejercitan las políticas públicas en esta cuestión, ha llevado al Ararteko a considerar la necesidad de dar una sustantividad propia a esta materia, constituyendo así un área de vivienda desgajada del área de urbanismo, a la que pertenecía como subárea hasta este año.

El número total de quejas recibidas en el área de vivienda ha sido de 87, de las cuales 62 afectaban a las actuaciones del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, lo que constituye una proporción importante, comparada con las 24 que se dirigían contra actuaciones de los entes municipales y la única queja dirigida a una administración foral. Esta diferencia se explica, sin duda, por la importante actividad que desde instancias autonómicas se lleva a cabo en esta materia.

El acceso a una vivienda digna y adecuada aparece consagrado como derecho de la ciudadanía en el artículo 47 de la Constitución, que sienta así un marco de referencia para el legislador y para el resto de los poderes públicos competentes, los cuales deberán articular el desarrollo e implementación de este principio rector constitucional de manera que se asegure para todas las personas la correcta materialización de su contenido. Esta institución constata, ya desde ejercicios anteriores, la existencia en Euskadi de un grave problema general de acceso a la vivienda motivada por la exagerada carestía de los precios de la vivienda libre, tanto en propiedad como en alquiler, que afecta a sectores de población cada vez mayores, y motiva una demanda creciente de vivienda protegida. Para esta institución no cabe duda de que las políticas públicas de vivienda deben tratar de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, primando a los sectores de población cuya necesidad de vivienda sea más acuciante.

Si bien es preciso situar toda la problemática relativa a la vivienda en el contexto más amplio de las **políticas urbanísticas**, también resulta importante señalar que los instrumentos de intervención en materia de suelo no bastan por sí solos para hacer frente a la necesidad de vivienda y que, en ese sentido, resulta absolutamente indispensable la articulación de políticas específicas sobre vivienda. El hecho, pues, de que la necesidad de frenar la tendencia alcista de los precios de las viviendas y de generar una mayor oferta que atienda a la enorme demanda de vivienda existente pueda encontrar un importante sustento en las reformas legislativas que en el ámbito urbanístico se están llevando a cabo, –tanto en el nivel estatal, donde la reforma aún es embrionaria, como en el nivel vasco, donde la promulgación de una futura ley del suelo se halla ya en tramitación parlamentaria–, no obsta, sin embargo, para que se requieran también políticas activas específicas en materia de vivienda. Son éstas, como intervención pública que aborda directamente la problemática de acceso a la vivienda, las que han reclamado nuestra principal atención, antes que las medidas de política fiscal, u otras políticas indirectas.

En lo que se refiere a la **política fiscal**, como parte de las estrategias de intervención pública en vivienda, debemos señalar que ésta debe constituirse en un complemento indispensable de las políticas directas de vivienda, para lo cual sería

conveniente que los diferentes poderes públicos responsables aunaran esfuerzos en torno a los mismos objetivos. Podemos constatar que a lo largo del año 2005 se han activado medidas dirigidas a favorecer el alquiler. La Norma Foral 33/2005 en Álava, la 7/2005 en Bizkaia y la 9/2005 en Gipuzkoa contemplan una serie de medidas tributarias de fomento del alquiler de viviendas en el ámbito del Decreto del Gobierno Vasco 316/2002, de 30 de diciembre, por el que se promueve e impulsa el “Programa de Vivienda Vacía”. Estas medidas afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Benefician tanto a arrendadores como a arrendatarios de vivienda.

Por lo que respecta a las **políticas directas de vivienda**, debemos señalar que la existencia misma de disfunciones o problemas derivados de la gestión en los procesos de adjudicación y control de las viviendas protegidas -que se formulan ante esta institución como quejas-, es indicativa también de la existencia en Euskadi de una política activa de intervención pública en esta materia.

Así, debemos destacar, particularmente, la labor de Etxebide, Servicio Vasco de Vivienda del Gobierno Vasco, que gestiona prácticamente la totalidad de la demanda de vivienda protegida de Euskadi mediante el Registro de Solicitantes de vivienda, en el que actualmente se hallan 74.814 personas inscritas. Según fuentes del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, en este año 2005 se han adjudicado un total de 1.318 viviendas protegidas, de las cuales 1.231 se han adjudicado en derecho de superficie, 87 en régimen de alquiler y 44 en propiedad (estas últimas, por mandato del Ayuntamiento de Iruña de Oca). Del total de las viviendas adjudicadas, 944 han sido el resultado de promociones del Departamento de Vivienda, 330 de promociones concertadas entre el Gobierno Vasco y la iniciativa privada, y 44 de promociones municipales. A las adjudicaciones de VPO por parte de Etxebide en el año 2005 se deben sumar las viviendas, fruto de promociones municipales, sorteadas por los Ayuntamientos a través de sus propios medios, así como la VPO de promoción privada adjudicada ante notario tomando como base el listado de demandantes de Etxebide y, en su caso, la promoción de VPO en régimen de cooperativa.

Por otra parte, merecerían también una mención especial, dentro de las políticas directas de vivienda, las promociones de vivienda no contempladas en la normativa autonómica existente, que desde algunas corporaciones locales se vienen llevando a cabo en los últimos años en virtud de sus competencias, –nos referimos a las viviendas tasadas o de precio tasado de iniciativa municipal–, modalidad de promoción para la que las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa han presentado, asimismo, sendos planes. Desde la institución del Ararteko consideramos, como ya lo señalábamos para las políticas indirectas, que todas estas iniciativas de política directa de vivienda se deben establecer en el marco de una adecuada colaboración y coordinación interinstitucional de los diferentes poderes públicos responsables, en aras de que se aúnen esfuerzos en torno al objetivo de hacer frente de manera cohesionada a la problemática de acceso a la vivienda de la población.

Los datos referidos del año 2005, sobre adjudicaciones de VPO, se enmarcan en una tendencia clara de los últimos años al aumento de la oferta pública de viviendas protegidas. Así, en los últimos cuatro años, Etxebide ha sorteado 9.388 Viviendas de Protección Oficial, con un promedio anual de 2.347 viviendas.

	2002	2003	2004	2005	TOTAL
<b>CAPV</b>	2.346	3.021	2.703	1.318	9.388
<b>Álava</b>	813	1.057	1.125	540	3.535
<b>Bizkaia</b>	583	1.119	1.061	348	3.111
<b>Gipuzkoa</b>	950	845	517	430	2.742

Si comparamos la media de adjudicaciones de estos últimos cuatro años con la del cuatrienio anterior, el incremento de esta actividad pública resulta notorio.

	1998 - 2001	2002 - 2005	Incremento
<b>CAPV</b>	1.037 viviendas / año	2.347 viviendas / año	226,3 %

No obstante, debemos señalar también que la actividad que se ha desarrollado en materia de protección de vivienda en la CAPV en los últimos años –el año 2005 mantiene esta constante– se ha dirigido, fundamentalmente, a la creación de nuevas viviendas protegidas, primando, en la práctica, el destino de las mismas a la venta, ya sea en régimen de propiedad o, a partir de 2003, de derecho de superficie. No podemos obviar que el régimen jurídico que se deriva del acceso, mediante compra, a viviendas objeto de protección pública presenta importantes disfunciones, entre otras, la dificultad de mantener viva la acreditación de la existencia de necesidad de vivienda a lo largo de los años de disfrute de esa propiedad (o derecho de superficie), en los que pueden alterarse sustancialmente las condiciones personales y económicas de los habitantes de dichas viviendas, sin que ello incida en una modificación de las facultades de uso y disfrute de una vivienda que supone un beneficio social y una inversión pública sólo justificados por la necesidad. Por ello, resulta indispensable recordar la importancia de seguir generando medidas que incrementen las **viviendas destinadas al régimen de alquiler**, pues es éste el que mejor cohonesta los intereses públicos de atención a la necesidad de vivienda con su efectiva defensa, además de que, en el caso del alquiler social, éste se adapta específicamente a las posibilidades reales de acceso a vivienda de las personas más necesitadas. Sin embargo, constatamos que la oferta de vivienda en régimen de alquiler sigue representando una proporción mínima del total de viviendas ofertadas en la CAPV, y es preciso que las medidas públicas de intervención en vivienda, tanto las generadas por el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, como por los entes locales o forales, en su caso, hagan una opción decidida y preferente por la creación de una oferta amplia de viviendas de alquiler. Hemos recibido en esta institución una serie de quejas que reclaman para las viviendas de protección oficial (VPO) precios de alquiler más baratos, pues indican que éstos se acercan muchas veces a los precios de mercado. Si bien es cierto que los alquileres de VPO –más aún en el caso de las viviendas sociales– se computan en función de los ingresos de las personas demandantes, sin embargo, constatamos que, pese a todo, resulta cierto que los precios de alquiler de algunas VPO siguen representando para muchas personas una proporción excesiva de sus ingresos, lo cual no deja de ser, en general, un problema que afecta a

la totalidad de la vivienda en nuestro entorno territorial. Los esfuerzos públicos dirigidos a ampliar la incidencia de alquileres sociales en el mercado inmobiliario son, por ello, absolutamente necesarios y deben estar dirigidos a primar a los sectores sociales con mayores dificultades de acceso a vivienda.

Por lo demás, observamos que la **normativa autonómica general** que actualmente da cobertura a la intervención de los poderes públicos vascos **en materia de vivienda** adolece, a nuestro juicio, de dos importantes problemas de orden formal: –de un lado, la dispersión normativa y falta de depuración técnica, que tiene su origen en reformas sucesivas de ajuste a los problemas de gestión emergentes y a una casuística cada vez más prolija y complicada, sin que se haya procedido a una codificación sistematizada que dé coherencia y claridad a la totalidad de las normas existentes; –y de otra parte, la ausencia de una norma de rango legal que dé cobertura suficiente a actuaciones incidentes en determinados ámbitos que, por su naturaleza y contenido, pudieran estar sujetos al principio de reserva de ley. Por ello, debemos postular la conveniencia de que se promulgue una ley vasca de vivienda que resuelva estos problemas.

En cualquier caso, son los problemas de aplicación de esta normativa los que han reclamado la intervención de esta institución a lo largo de este año, y ello, por lo que respecta, tanto a cuestiones de procedimiento formal en el acceso al Registro de Solicitantes de viviendas de protección oficial y en la posterior adjudicación de vivienda, como a la cuestión de fondo de acreditación y existencia misma de la necesidad de vivienda. Así mismo, se han planteado diversas quejas relacionadas con defectos constructivos en VPO ya adjudicadas.

Por lo que respecta a las cuestiones relacionadas con el **procedimiento de acceso a las viviendas protegidas**, tenemos que destacar el aumento de quejas referidas a los problemas de indefensión de las personas solicitantes de VPO que se generan con motivo de las formas de notificación y comunicación que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales emplea en sus relaciones con estos ciudadanos y ciudadanas demandantes de VPO. Hemos trasladado nuestra preocupación por esta cuestión a este departamento del Gobierno Vasco que nos ha hecho saber su intención de considerarla y estudiarla en el marco del futuro Plan Director de Vivienda 2006-2009.

Actualmente, la publicación en el tablón de anuncios de las respectivas delegaciones territoriales del Departamento de Vivienda es la fórmula general que ampara el artículo 1.2 de la Orden de 14 de junio de 2002 sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial. Debemos señalar que consideramos que esta previsión reglamentaria no es compatible con el régimen de notificaciones más garantista previsto en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LPA), sobre todo, teniendo en cuenta que se trata de una fórmula general de comunicación con las personas solicitantes de vivienda en el registro de Etxebide, sin que se distinga el tipo de actos que va a ser objeto de notificación por este medio. A nuestro juicio, esto puede suponer, en muchos casos, un menoscabo de los derechos de defensa de la ciudadanía. Así, diferentes personas nos plantean su queja fundada, precisamente, en el hecho de que no han tenido conocimiento de ciertos actos gravosos, como la baja en el registro por falta de renovación cuatrienal o por no haber acreditado suficientemente los ingresos mínimos para mantener su status de solicitantes de VPO, actos contra los que se ven indefensos, una vez que ya han sido dictados y han transcurrido los plazos de recurso. Consideramos que las garantías básicas de defensa

se ven menoscabadas al exigir a las personas solicitantes de VPO el continuo control de los anuncios que pudieran publicarse en el tablón correspondiente, particularmente una vez otorgada el alta en el mismo, momento a partir del cual se inicia un periodo de tiempo de espera imprevisible e indeterminado que se extiende hasta una eventual adjudicación de vivienda, en no pocos casos, durante años.

Por ello, no nos parece razonable –ni ajustado a las garantías mínimas que el régimen de notificación de actos administrativos previsto en la LPA pretende asegurar– que los avatares de las solicitudes inscritas en el registro se comuniquen por la vía de la publicación, manteniendo a un gran número de ciudadanos y ciudadanas pendientes de las novedades que en el transcurso de ese tiempo indeterminado pudieran surgir, so pena de perder sus derechos de audiencia y defensa ante posibles actos gravosos para sus derechos o intereses. Consideramos, además, que, en los supuestos de actos limitativos de derechos o que supongan un recorte de derechos respecto a la situación administrativa anterior, la audiencia a la persona interesada debe preceder, en cualquier caso, a la resolución administrativa.

En algunas ocasiones hemos podido comprobar que la situación descrita se agrava aún más con la práctica de los llamados “*mailings*”, medio por el cual el departamento periódicamente pretende informar a las personas inscritas en el Registro de Solicitantes de las novedades o cuestiones de incumbencia general que la Administración estima oportunas. La falta de claridad de algunas de estas comunicaciones –que están descontextualizadas de las circunstancias individuales de las personas destinatarias– induce en muchos casos, según hemos podido observar, a una mayor confusión de quienes reciben estas cartas, pues no distinguen su finalidad de información general de una posible notificación individual que les requiera a actuar como destinatarios concretos. Así, en una queja se planteaba el problema de una persona que había sido dada de baja por no haber llevado a cabo la renovación cuatrienal de su inscripción en el registro de Etxebide. Esta persona no había realizado ninguna acción encaminada a la renovación de su solicitud, porque había entendido que esto ya no era necesario, después de recibir una carta (en el marco de un “*mailing*”), en la que se le ofrecía de nuevo la posibilidad de optar entre las diferentes modalidades de acceso a vivienda y se señalaba que, ante la falta de respuesta, se entendía que mantenía su opción inicial. Esta persona es dada de baja por falta de renovación cuatrienal, seis días después de haber recibido dicha carta.

Igualmente detectamos que la información que llega a las personas usuarias del Servicio Etxebide no es comprendida correctamente, generando, en ocasiones, actuaciones de estas personas que derivan en perjuicios para ellas. Así, se nos planteaba un caso en el que un solicitante de VPO en régimen de alquiler era dado de baja del registro por haber rellenado equivocadamente un impreso en el que optaba a compra de vivienda nueva, lo cual le situaba por debajo de los ingresos necesarios para ser solicitante de este tipo de acceso. El referido impreso permitía optar entre siete distintas casillas, agrupadas en dos categorías diferentes –compra o alquiler–, pero la distinción entre una y otra categoría no era, en absoluto, evidente. Él había optado por la casilla “vivienda nueva”, sin reparar en que ésta se situaba dentro de la categoría “compra”, y al no existir una equivalente para la categoría “alquiler”. En cualquier caso, el departamento decide mantener la resolución por la que da de baja a esta persona, a pesar de que ésta insiste en todo momento en no querer optar más que a alquiler. Estos casos de bajas llevan



a estas personas a inscribirse de modo inmediato otra vez en Etxebide, pues cumplen íntegramente los requisitos para ser demandantes de VPO, sin embargo han perdido la posibilidad de acceder a los cupos de antigüedad y, dependiendo del momento en que se vuelvan a inscribir, pueden quedar fuera de la totalidad de promociones que tengan lugar en el siguiente ejercicio, por existir una fecha de cierre de las inscripciones. Por ello, consideramos esencial una mayor claridad en las informaciones y una mayor flexibilidad por parte del departamento en la aplicación de las normas procedimentales, atendiendo al cumplimiento de los requisitos de fondo, para, en aplicación del principio de conservación de los actos, no resolver bajas que posteriormente van a dar lugar a nuevas solicitudes de inscripción y a nuevos expedientes de las mismas personas, generándose claros perjuicios para las personas interesadas y un mayor despliegue burocrático para la Administración.

Otra cuestión que se ha planteado ante esta institución de manera reiterada es la relativa a los problemas que se generan para las personas demandantes de vivienda, con motivo de las vicisitudes o cambios de las condiciones personales que, a lo largo del periodo de espera hasta la adjudicación efectiva de la vivienda, se producen para aquéllas. Los periodos de estancia en el Registro de Solicitantes de vivienda pueden extenderse en el tiempo indeterminadamente, pues no todas las personas demandantes van a acceder de modo efectivo a una vivienda, al menos en un medio plazo. Por ello, es preciso que se generen mecanismos o se establezcan criterios que impidan que estas personas se vean perjudicadas por el hecho de que se produzcan cambios en sus vidas personales. Concretamente, se nos planteó el supuesto de una unidad convivencial inscrita en el registro –cuando aún no existía una cobertura legal para las pareja de hecho– que, después de resultar destinataria de una vivienda, no pudo firmar conjuntamente la escritura pública del contrato de compra, por haberse roto el vínculo de la pareja. Seguidamente exponemos un resumen de esta queja, pues finalmente el departamento ha resuelto favorablemente este asunto, aceptando el acuerdo entre las partes y al considerar que, si se aceptaba la inscripción de una pareja sin reconocimiento jurídico de su vínculo, de la misma manera se debía atribuir a éste iguales efectos que al resto de parejas que sí tienen un reconocimiento jurídico. Las consecuencias derivadas de disoluciones de vínculos de pareja o matrimonios a lo largo del periodo de espera o durante el periodo entre la asignación de vivienda y su efectiva adjudicación deberían estar sometidas a criterios claros y unívocos, y así se lo hemos trasladado al Departamento de Vivienda. Igualmente, hemos solicitado que se flexibilice la acreditación de disoluciones de vínculos en el supuesto de divorcios contenciosos en los que la sentencia se demora largamente en el tiempo. Concretamente, se nos planteaba un caso, en el que una madre de tres hijos menores inscrita como separada en el Registro de Solicitantes había sido dada de baja del mismo, por no haber acreditado mediante sentencia la disolución del vínculo matrimonial. El proceso de divorcio era contencioso y el cónyuge estaba en lugar desconocido, lo que demoró en años la sentencia que finalmente sí pudo presentar esta reclamante ante el departamento. Estamos a la espera de que se restaure la antigüedad de esta persona, tal y como nos ha indicado el departamento que tiene intención de hacer, pero el problema añadido de las bajas es la pérdida efectiva de posibilidades de acceso a aquellas promociones de vivienda que se asignen durante la baja o en los periodos subsiguientes a la misma, teniendo en cuenta que, aunque se vuelva a tramitar inmediatamente el alta por cumplirse con los requisitos de fondo, la existencia de una

fecha anual de cierre del registro supone que las inscripciones que se produzcan más allá de esa fecha no se hacen efectivas hasta un periodo ulterior.

Por lo que respecta a la cuestión de la **necesidad de vivienda**, se nos plantean problemas de diversa índole.

Por un lado, nos llegan diferentes quejas que cuestionan la efectividad y acierto de los cupos o reservas de viviendas para determinados colectivos. Concretamente, en tres quejas se nos ha planteado esto en relación con la inexistencia de cupos o reservas para personas con enfermedad mental o con discapacidades intelectuales y con cierta autonomía funcional para vivir de manera independiente. Estas personas forman parte de un colectivo que, por sus circunstancias singulares, se ve fuertemente abocado a la exclusión social. Se trata de personas que quedan desprotegidas y sin cobertura habitacional, una vez que fallecen los padres. La filosofía que inspira la creación de cupos o reservas a favor de determinados colectivos no es otra que la de dar un trato más favorable a quienes se ven desfavorecidos por sus circunstancias personales y sociales. La inclusión de este colectivo entre los que se ven beneficiados por estas medidas sería algo deseable. Así nos los han trasladado las asociaciones que actualmente representan sus intereses, quienes demandan un sistema de medidas de acción positiva en materia de vivienda, al igual que existen para otros colectivos desfavorecidos. A nuestro juicio, es preciso que se articule un régimen diferente que facilite de modo especial el acceso de estas personas a una vivienda y así se lo hemos hecho llegar a las personas responsables del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco. Estas, por su parte, nos han reconocido que, en relación con las personas con discapacidad intelectual capaces de vivir de forma independiente, hasta la fecha, el Gobierno Vasco no ha adoptado ninguna medida de discriminación positiva. Sin embargo, como consecuencia de las demandas que están teniendo, se comprometen a estudiar la posibilidad de eliminar el requisito de ingresos mínimos (como en el caso de los discapacitados físicos) y también a introducir a este colectivo en un cupo de especial protección en los sorteos de Etxebide. Todas estas medidas estarían siendo objeto de estudio para su inclusión en el próximo Plan Director de Vivienda 2006-2009, así como en una futura Ley de Vivienda.

También se nos ha planteado en una queja la falta de efectividad real de los cupos, habida cuenta del sistema de sorteo. Concretamente, se trata de una titular de una familia monoparental con tres hijos menores a su cargo que pretende acceder a una VPO por cualquiera de las formas de acceso, pero que, tras seis años de espera, no ha logrado la asignación de vivienda, a pesar de poder acogerse a diferentes cupos, como el de familias monoparentales, familias numerosas o el cupo de antigüedad. Por todo esto, entendemos que es necesario no abandonar la reflexión sobre la incorporación al actual modelo de adjudicación de viviendas protegidas de un sistema de baremación que, combinado con los actuales criterios, atine de una manera más ajustada que la actual, a la hora de determinar quién tiene preferencia en el acceso a la vivienda según la mayor o menor necesidad.

Otro tema recurrente desde ejercicios anteriores, entre las quejas relativas al concepto de necesidad de vivienda, es el que atañe a las titularidades vacías de otras viviendas que, al no facultar al uso y disfrute de las mismas, no cubren, en consecuencia, la necesidad de vivienda. Esta cuestión se nos ha planteado en dos diferentes quejas, en las que ambos reclamantes eran cotitulares, junto con sus hermanos, de una vivienda en nuda propiedad fuera del territorio de la CAPV, titularidad que habían obtenido

mediante un contrato de compraventa, de sus padres en un caso, de su tía en el otro. En ambos supuestos, se trataba claramente de futuros herederos que, mediante el contrato de compraventa, eludían las cargas fiscales inherentes a una donación o a una herencia. La concurrencia de diferentes circunstancias, que hacen imposible un uso efectivo de estas viviendas, apunta a la conveniencia de definir mejor el concepto de necesidad de vivienda, con objeto de evitar que obstáculos formales impidan el efectivo acceso a una vivienda protegida, cuando realmente existe esa necesidad. No obstante, es cierto que el artículo 3.5 de la Orden de 9 de diciembre de 2002 del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre circunstancias de necesidad de vivienda, contempla ya una serie de excepciones a la tenencia de vivienda en propiedad, entre las que no se encuentran los supuestos descritos, por haberse adquirido las referidas titularidades mediante contrato de compraventa. Habría que evitar que el rigor formal de los requisitos empañe una valoración objetiva y de fondo de la necesidad de vivienda, e impedir que titularidades vacuas, a los efectos del disfrute efectivo de vivienda, constituyan un obstáculo para que quienes verdaderamente necesitan una vivienda puedan acceder al régimen de protección que la Administración pública puede ofrecer. En este sentido, tal vez sería conveniente de *lege ferenda* optar por no distinguir el negocio jurídico que da lugar a estas titularidades o llevar a cabo una regulación específica de la nuda propiedad, tal y como lo contempla el artículo 16.3 del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, para el acceso a las viviendas en régimen de alquiler, permitiendo, cuando menos, deshacerse, de estas titularidades vacías a quienes pretendan acceder mediante compra a una vivienda protegida.

Así mismo, debemos referirnos a dos quejas relativas a **desperfectos** originados por defectos constructivos en viviendas de protección oficial ya entregadas y en uso. Se trata en ambos casos de construcciones llevadas a cabo por una empresa promotora desaparecida. Las personas reclamantes nos plantean la cuestión de la responsabilidad de la Administración pública en este asunto, al tratarse de viviendas calificadas como VPO y asignadas por sorteo por parte de Etxebide, independientemente de que la constructora fuera una empresa privada. Ciertamente, comprobamos que la Administración ha incumplido una previsión contenida en el artículo 111 del Decreto 2114/1968, por el que se aprueba el reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de protección oficial. Esta norma estatal, que, a falta de una normativa autonómica propia, es de aplicación supletoria en la materia, obliga a la Administración competente en materia de vivienda a requerir a las promotoras privadas de viviendas de protección oficial la suscripción de un seguro que garantice la respuesta económica en caso de defectos constructivos. Entendemos que el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco debería responder subsidiariamente, habida cuenta del incumplimiento de su obligación de asegurar la respuesta económica de constructoras privadas de viviendas de protección oficial. A pesar de que el departamento afectado sostiene que no se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial administrativa, por no tratarse de una promoción pública, entendemos que la actividad administrativa de calificación de las VPO, así como la participación pública a lo largo de todo el proceso de adjudicación de las viviendas, justifica suficientemente la concurrencia de responsabilidad pública, que se refuerza por el hecho de que la Administración no haya cumplido con la obligación prevista en la norma antes referida.

Para finalizar, debemos insistir en que la vivienda es un recurso de primera necesidad, sin el cual las personas se ven abocadas a la exclusión social. Por ello, interesa resaltar que existen una serie de **colectivos especialmente vulnerables**, a los que desde esta institución nos vemos obligados a prestar una especial atención. Ya hemos hecho mención de la problemática específica de las personas con enfermedad mental o con discapacidades intelectuales. En cualquier caso, está prevista la elaboración, por parte de esta institución, de un informe extraordinario sobre personas sin hogar, en el que se abordará con profundidad lo relativo a quienes, por diversas circunstancias, no gozan del recurso esencial de la vivienda. Igualmente está pendiente la emisión de un informe desde esta institución sobre juventud y vivienda, habida cuenta de las dificultades que las personas jóvenes tienen para llevar a cabo su proceso de emancipación en un contexto socio-económico, en el que la vivienda es un bien de difícil acceso para quienes están emprendiendo su inserción en el mercado laboral y gozan, en consecuencia, de escasos recursos económicos propios. Por último, debemos señalar que las mujeres víctimas de la violencia sexista constituyen también un colectivo para el que el acceso a una vivienda puede representar la condición de libertad necesaria para reemprender una vida truncada por el mal de los malos tratos. Esta cuestión queda desarrollada en el capítulo relativo al CAP de Mujeres, al que, por tanto, nos remitimos.

## 14. 2. SELECCIÓN DE QUEJAS

⇒ *Denegación de ayuda económica para la adquisición de vivienda libre usada (93/2004)*

### • Reclamación

La reclamante planteaba su disconformidad con la resolución del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, por la denegación de una ayuda financiera para la compra de una vivienda libre usada adquirida en un municipio de Bizkaia.

A finales del año 2002 solicitó la ayuda financiera y en marzo de 2003, el departamento le requirió para que presentara documentación adicional, que por error, ante lo inconcreto del requerimiento, entendieron se refería a la vivienda para la que habían solicitado ayuda, por lo que hicieron entrega en plazo de los documentos correspondientes.

En septiembre de 2003, les llegó una resolución de archivo de la solicitud, motivada en que no se había procedido a realizar por su parte los trámites que se le requerían, ya que la documentación que, al parecer, solicitaba el departamento, se refería a una transmisión de una vivienda vendida hacía 6 años que correspondía al domicilio de sus padres.

### • Análisis

Admitida a trámite la queja, solicitamos información al departamento afectado. Analizada la documentación remitida entendimos que la subsanación de la instancia se había producido ciertamente y que se había dado cumplimiento al trámite requerido

por el Departamento de Vivienda, es decir se había hecho entrega de la documentación que la afectada consideró que le demandaban.

Cuestión distinta, a nuestro entender, era que examinada la documentación presentada, parte de su contenido no se adecuara a lo solicitado, es decir que estaríamos ante un supuesto de cumplimiento de trámites, en el que alguna actuación del interesado no reúne los requisitos necesarios. La Administración viene obligada, en estos casos, a ponerlo en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo, tal como indica el artículo 76 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -LRJAP-.

Las administraciones públicas, tal como señala el artículo 3 de la Ley 30/92 -LRJAP- deben respetar los principios de buena fe y de confianza legítima, además de guiarse, en sus relaciones, por el criterio de servicio a los ciudadanos. La actuación administrativa debe estar sujeta a formalismos, pero esos formalismos deben entenderse, no como una carrera de obstáculos para los ciudadanos, sino como reglas razonables que tienen por finalidad garantizar el interés público, reglas que deben situarse en los límites de la lógica y la equidad, valorando las concretas circunstancias que se dan en un caso concreto.

A nuestro entender, no debía perderse de vista que el objetivo de la norma era fomentar la adquisición de vivienda libre usada, es decir el interés público se concretaba aquí en ayudar a la financiación para la adquisición de este tipo de vivienda, circunstancias que consideraron, cumplieron en su integridad los reclamantes, actuando de buena fe y con la legítima confianza de que habían cumplimentado todo lo solicitado.

Sin darles ninguna otra opción de considerar que la documentación no era realmente la correcta, se archivó su expediente, con el decaimiento de sus derechos a obtener una financiación cualificada, resultado final totalmente desproporcionado con el discurrir del expediente.

En este sentido, consideramos que la desestimación del recurso de alzada presentado por los interesados, atendió exclusivamente a cuestiones de puro formalismo con un sometimiento inflexible y mimético al procedimiento, sin atender a la finalidad revisora de los propios actos que hubiera debido permitir la efectiva comprobación de que la interesada cumplía todos los requisitos para ser beneficiaria de la ayuda, con la circunstancia añadida de que, además de que había entregado de buena fe la documentación que, a su entender, le requerían, ésta ya obraba en poder del departamento desde el año 2001.

#### • Resultado

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales procedió a la revisión del expediente y emitió una resolución favorable, por la que concedía a la interesada la ayuda financiera que le correspondía.

⇒ *Requisitos de acceso a determinadas promociones municipales (483/2005)*

#### • Reclamación

La queja ponía en nuestra consideración la situación generada como consecuencia de rechazo por el Ayuntamiento de San Sebastián de la inscripción del reclamante como solicitante de vivienda para jóvenes en régimen de alquiler.

Al parecer, el Ayuntamiento de Donostia no procedía a computar los ingresos alegados por este ciudadano para el año 2002, pues el mismo no se hallaba inscrito en dicho periodo como cotizante a la Seguridad Social, pese a que sí había presentado la acreditación fiscal de haber percibido los ingresos mínimos exigidos, recogidos en el modelo 10-T. El interesado había trabajado temporalmente durante el verano de aquel periodo en una gestoría, obteniendo como rentas de trabajo 3.200 Euros que fueron declarados por parte de la empresa, junto con el resto de pagos realizados a los demás trabajadores, a la Hacienda Foral de Gipuzkoa en el resumen anual de retenciones, lo que acreditaría la veracidad respecto a la fuente de obtención de dichos ingresos. El interesado consideraba que la no cotización a la Seguridad Social por parte de la empresa -debida al escaso importe de la retribución- no debía ser, en consecuencia, imputable al trabajador ni debía ser razón para excluirle de la convocatoria del Ayuntamiento de Donostia.

- Análisis

En relación con lo expuesto, solicitábamos del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que nos informara sobre las precisas actuaciones municipales habidas y sobre el fundamento jurídico de las exigencias que le llevaban a no admitir la solicitud de este ciudadano, señalando nuestra posición que resumimos del siguiente modo:

La normativa vasca de vivienda exige para la aceptación de los ingresos alegados como ingresos correctamente acreditados, que éstos hayan sido declarados en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, si existiera obligación de presentar declaración de IRPF. Así se desprende del artículo 20.4 del Decreto 315/2002 sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, recientemente modificado por el artículo 2 del Decreto 10/2005 de 18 de enero. Por otro lado, el artículo 19 del mismo Decreto 315/2002 exceptúa al supuesto del arrendamiento del requisito general de que *“...al menos un 90 % de los ingresos procedan de rendimientos de trabajo y/o de actividades económicas, profesionales y artísticas y/o becas y/o rentas sociales...”*, lo cual posibilita ‘sensu contrario’ que en estos casos los ingresos a acreditar puedan tener otras procedencias. De esta normativa no se desprende, por tanto, la obligación de acreditar cotizaciones a la Seguridad Social.

- Resultado

Tras un requerimiento, el Ayuntamiento nos informa trasladándonos un escrito del Director Gerente de Donostiako Etxegintza, en el que se recoge que, con posterioridad a nuestra petición de información, esta entidad había admitido a trámite la solicitud de este ciudadano de acceder a una vivienda para jóvenes en alquiler, pues finalmente no se exigió a las personas interesadas la acreditación antes del sorteo de los requisitos de capacidad económica, por no tratarse de viviendas sometidas al régimen de protección oficial. Por ello, comunicamos el contenido de este escrito al interesado, dando por finalizada nuestra intervención en este asunto, sin perjuicio de ulteriores actuaciones que pudieran derivarse de este procedimiento. Aunque se resuelve el caso concreto, queda pendiente la aceptación por parte de esta Administración municipal de la necesidad e importancia de aplicar la normativa vasca general sobre requisitos de acceso a viviendas de protección oficial, también, a los procedimientos iniciados por otras administraciones diferentes al Gobierno Vasco, como es el caso de las administraciones municipales, que,

mediante la asignación de viviendas en propiedad o alquiler, tienen por objeto cubrir la necesidad de vivienda existente en los diferentes sectores sociales.

⇒ *Imposibilidad de escriturar la compraventa de una vivienda social tras la ruptura de la unión convivencial (879/2005)*

- Reclamación

Una persona acude a esta institución para poner en nuestra consideración la negativa del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales a una petición realizada para que le permita escriturar como único titular en el contrato de compraventa de la vivienda de protección oficial adquirida tras sorteo de VISESA junto con su ex-compañera.

- Análisis

La pareja -en su condición de unidad convivencial- resultó adjudicataria de una vivienda social promovida por la sociedad pública VISESA. Tras la firma del contrato privado de compraventa, que fue debidamente visado por el departamento, se produjo la separación de la unión convivencial, motivo por el cual el reclamante, tras llegar a un acuerdo con su ex-pareja, planteó a esa administración la posibilidad de mantener la titularidad de la vivienda social y que ésta fuera adjudicada a su nombre como único propietario. La Administración denegó esa petición por entender que una de las condiciones de la adjudicación de la vivienda era mantener con la misma titularidad que aparecía en el contrato privado.

El Ararteko se dirigió al Departamento de Vivienda considerando que esta situación podría suponer un trato diferente respecto a las uniones civiles o a las parejas de hecho. Si bien esta administración es competente para establecer las prioridades de acceso a las viviendas de protección oficial y los sujetos a los que se destina, el Ararteko entiende que deben existir razones objetivas para dar un trato diferente a un grupo, las unidades convivenciales, respecto al resto de uniones -matrimonios y parejas de hecho-.

En definitiva, la categoría de unidad convivencial se introdujo por la propia normativa de vivienda, y permite la inscripción voluntaria en el Registro de Solicitantes de vivienda en esa categoría. Se da la circunstancia añadida de que si la ruptura se produce durante la fase previa a la adjudicación es posible comunicar el cambio al Registro de Solicitantes sin mayor consecuencia. Asimismo, una vez escriturada la vivienda, si se rompe la convivencia, el régimen de asignación de la vivienda resultaría similar al caso de separación de un matrimonio o una pareja de hecho. En cambio, si la ruptura se produce en el intervalo intermedio, se da la paradoja de que, mientras que en un caso el departamento no permite el cambio de titularidad, en las otras uniones es posible conforme a lo previsto en la normativa que regule esas uniones, para las cuales, por supuesto, permite su disolución.

- Resultado

A la vista de todas estas circunstancias, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha admitido replantearse su postura inicial y permitir que, tras la ruptura de la unión convivencial, un único miembro pueda escriturar a su nombre el contrato de compraventa.

## 15. GESTIONES DIVERSAS

### 15.1. INTRODUCCIÓN

Esta área da cuenta de las quejas y actuaciones de este Comisionado Parlamentario que no pueden ser fácilmente reconducibles a otras áreas materiales ante su carácter complejo y polifacético. De cualquier modo, estas reclamaciones en muchos casos originan la intervención de esta institución para aclarar la situación del problema o, incluso, a promover alguna mediación ante diferentes organismos.

Destacamos las reclamaciones recibidas como consecuencia de la convocatoria de elecciones al Parlamento Vasco durante 2005 de varias personas que se han visto con problemas o dudas en el momento de ejercitar su derecho a voto, o que han tenido que participar de forma activa en este proceso electoral. Así se recibieron varias reclamaciones que planteaban cuestiones sobre su designación como miembros de las mesas electorales. También se tramitaron varias quejas sobre las investigaciones efectuadas por la Fiscalía General del Estado de firmantes para avalar la candidatura electoral presentada con el nombre de “Aukera Guztiak” .

Otra queja sometía a nuestra consideración la presentación de candidaturas al Parlamento Vasco, compuestas exclusivamente por mujeres, ante la aprobación de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Tras estudiar los preceptos de esa Ley 4/2005, relativos a la presentación de candidaturas electorales, en concreto, las Disposiciones finales cuarta y quinta, pudimos comprobar que la redacción final adoptada por estas disposiciones no supone un obstáculo a la presentación de candidaturas exclusivamente compuestas por mujeres, tanto al Parlamento Vasco, como a las Juntas Generales de los Territorios Históricos, pues en ambas disposiciones se prevé que *“las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50 % de mujeres”*, lo que permite que tal porcentaje de mujeres se supere, sin contravenir con ello estos preceptos legales.

Por último se han recibido varias reclamaciones, véase siguiente apartado, que cuestionan las obligaciones que tienen que hacer frente los propietarios de locales de negocio en edificios de vivienda para el pago de la instalación de ascensores a las viviendas del inmueble. También recogemos en la selección de quejas los problemas de convivencia surgidos en una comunidades de propietarios en un inmueble de viviendas sociales y analizamos las posibilidades de intervención de los órganos de representación de la comunidad de propietarios y de las distintas administraciones públicas concernidas.

### 15.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

⇒ *Sobre algunos mecanismos de intervención social y prevención de problemas de convivencia en comunidades de vecinos (119/2005)*

- Reclamación

Un grupo de personas se dirigen a esta institución, haciendo referencia a la situación personal en la que se encuentran tras el proceso de realojo en una vivienda



de protección oficial en el que se han visto inmersos por la actuación urbanística. El problema se centra en la difícil convivencia vecinal que prevén pueda darse tanto en la nueva vivienda como en el barrio al conocer que el Departamento de Vivienda había procedido a realojar en ese edificio a otra familia. El motivo que aludían era la incertidumbre producida ante situaciones conflictivas generadas con anterioridad por algún miembro de esta familia.

- **Análisis**

En relación con la queja tramitada, hemos realizado una serie de gestiones al respecto. En primer lugar, mantuvimos una reunión con los reclamantes para concretar las posibilidades de actuación del Ararteko, que son limitadas ya que el problema que subyace es de índole privada. Por otro lado, hemos contactado con una asociación de intervención social en esa zona, para conocer su opinión al respecto. Desde el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales nos informaron de que no es posible acceder al cambio de vivienda, puesto que el caso que plantean no está recogido en la normativa de vivienda. Comparten con esta institución que el trasfondo de esta cuestión es un hipotético problema de convivencia que pudiera llegar a surgir entre los vecinos dentro del propio inmueble y en el barrio.

- **Resultado**

La conclusión a la que se llega es que el motivo de queja no está basado en ninguna actuación irregular de las administraciones. En cualquier caso, dentro de la labor de prevención de posibles conflictos sociales o vecinales, consideramos oportuno realizar una serie de reflexiones sobre las diferentes posibilidades de intervención y conocer cuales serían las medidas previstas al respecto por las administraciones.

Así las cosas, en primera instancia, el marco de actuación sería el de las propias normas que regulan la convivencia en el condominio. Las relaciones entre los copropietarios del inmueble vienen regidas por los estatutos de la propiedad, que establecen los derechos y obligaciones de los propietarios o en normas de régimen interior que sirven para regular los detalles de la convivencia y la adecuada utilización de los servicios y cosas comunes. Así mismo la ley de la propiedad horizontal establece mecanismos para resolver los problemas que deriven del incumplimiento de esas normas de convivencia.

Por otro lado, existen otros supuestos en los que resultan necesarias medidas de prevención social, dirigidas a buscar una correcta integración de personas o colectivos que puedan requerir una especial atención. Para estos casos, cabría la posible intervención de agentes o colectivos dedicados a labores de inserción social y de prevención y resolución de conflictos. En ese sentido, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales nos ha informado de algunas actuaciones de carácter socio-comunitario con el Ayuntamiento para reforzar la intervención social en el barrio, tanto en el caso de los realojados con ayuda de los propios servicios municipales como de los distintos grupos o asociaciones que existen en el barrio. En última instancia, cuando, a pesar de esas medidas, no resulte garantizada la convivencia ni la seguridad de las personas, el problema debería de solventarse mediante los mecanismos para preservar el orden público correspondientes.

Una vez hechas estas consideraciones a los promotores de la queja, suspendimos la tramitación de este expediente sin perjuicio de volver a valorar en un futuro cualquier otra cuestión relacionado con este asunto.

⇒ *Algunas quejas relativas al proceso de anulación de las candidaturas presentadas por la agrupación de electores Aukera Guztiak (345/2005, 347/2005, 366/2005, 367/2005, 382/2005, 383/2005, 387/2005 y 435/2005)*

- Reclamación

Con motivo de las actuaciones llevadas a cabo por distintos órganos e instituciones del Estado, para promover, primero, y sustanciar, más adelante, el procedimiento judicial que determinó la exclusión del proceso electoral de las candidaturas presentadas por la agrupación de electores Aukera Guztiak en las pasadas elecciones autonómicas de abril de 2005, tuvieron entrada en esta institución del Ararteko algunas quejas. Al mismo tiempo se produjeron distintas declaraciones públicas por parte de interesados y de diversos agentes sociales y políticos, que denunciaban que algunas de esas actuaciones, y el mismo procedimiento judicial al que nos hemos referido, conculcaban determinados derechos fundamentales de la persona, razón por la cual se requirió la intervención de esta institución garante de los derechos protegidos por el ordenamiento jurídico.

- Reclamación

La práctica totalidad de las personas que han presentado la queja manifiestan que aportaron ante notario su firma para la constitución de la plataforma electoral Aukera Guztiak, y que se han visto sometidas a una investigación que consideran que vulnera sus derechos, entre otras razones, porque estos datos de índole personal han sido utilizados para un objeto distinto a la finalidad para la que fueron emitidos.

En alguna de las quejas se señalaba además su desacuerdo con la grabación de conversaciones, las investigaciones realizadas tanto de candidatos como de firmantes de la plataforma o la exigencia de una condena explícita de ETA, puesto que se entendía que tales actuaciones no tienen el debido soporte jurídico. Se cuestionaba también en alguno de estos escritos de queja el papel de ciertos medios de comunicación, a los que acusaban, entre otras cosas, de que eran muy poco respetuosos con el principio de presunción de inocencia.

El Ararteko, como institución que tiene encomendada la función genérica de velar por los derechos de las personas, para lo cual lleva a cabo una gama amplia de cometidos en el campo de la promoción, defensa y mejora de los derechos humanos, se hizo eco, en aquel momento, de las razones que habían fundamentado las mencionadas denuncias –tanto las referidas a través de las quejas ante la institución, como las expresadas a través de los medios de comunicación–, y mostró su preocupación por algunas actuaciones que *a priori* generaban dudas acerca de su pureza con respecto al sistema de protección de derechos e hizo, en consecuencia, un llamamiento para que todo el proceso fuera especialmente escrupuloso en lo concerniente a la garantía de los derechos de las personas afectadas.

La denominada “ley de partidos” es una de las normas más controvertidas de los últimos años. Hay quienes consideran que esta ley es un instrumento de defensa democrática y que, como tal, prevé la legítima reacción del Estado frente a agresiones de diferente naturaleza. Otras voces, sin embargo, se oponen a la ley de partidos, aduciendo razones distintas: políticas, de oportunidad, de carencia de utilidad para la finalidad de

instrumento en la lucha antiterrorista que se le atribuye, de índole jurídico-constitucional o por considerarla deficiente en su técnica jurídica, limitadora de derechos, o impropia de una democracia avanzada.

Procede aquí y ahora analizar la citada ley conforme a las coordenadas de un Estado democrático de Derecho lo más avanzado posible, que es la posición que deberíamos sostener. Entendemos que no corresponde a la institución del Ararteko realizar valoraciones sobre la idoneidad política o de oportunidad de dicha ley. Debe indicarse que dicha ley es consecuencia de la respuesta que el Estado democrático de derecho ha dado a una situación de ataque brutal y grave, mediante el uso de la violencia terrorista, contra la vida, la libertad, la dignidad y la integridad física y moral de un número cada vez más amplio de sus ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, debe decirse que, además de España, otros países democráticos –algunos de profunda tradición democrática– han procedido a poner límites legales al derecho a la participación política para defender los valores democráticos y el ejercicio de los derechos fundamentales, amenazados todos ellos por circunstancias que, precisamente, esas limitaciones pretenden eliminar.

Conviene, en todo caso, realizar un somero análisis de los parámetros jurisdiccionales que delimitan con precisión la aplicación de la citada ley de partidos porque es en el campo delimitado por esos parámetros donde podremos aplicar los elementos valorativos derivados de nuestra posición de abogar por un sistema de derechos y garantías lo más avanzado posible. Las reflexiones que se realizarán se mueven, por ello, en el estricto ámbito jurídico y, más en concreto, en el del ejercicio de los derechos humanos.

En este sentido, es necesario situar la cuestión en sus justos términos, para lo cual resulta fundamental analizar los pronunciamientos de la Sala Especial del Tribunal Supremo, prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y del Tribunal Constitucional, en relación con la aplicación de la ley de partidos, en los procedimientos de ilegalización de partidos políticos y agrupaciones electorales. A tal efecto, resulta fundamental tener en cuenta los siguientes hitos:

A) La constitucionalidad de la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

Resulta necesario, a este respecto, tener en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo, sobre dicha ley orgánica. Esta sentencia es especial en la estructura del fallo, ya que si bien desestima el recurso en todos sus términos, precisa que varios de los preceptos recurridos sólo serán constitucionales si se interpretan en los términos señalados en los respectivos fundamentos jurídicos de la sentencia. Se trata, pues, de una sentencia interpretativa.

De este modo, la ley de Partidos Políticos sólo podrá ser aplicada de acuerdo con la interpretación que la aludida sentencia da a sus preceptos.

B) La ilegalización de los partidos políticos HB, EH y Batasuna.

A tal efecto, es preciso tener en cuenta:

1. La sentencia de 27 de marzo de 2003 de la Sala Especial del art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Tribunal Supremo (en adelante Sala Especial del TS), por la que se declaró la ilegalización y disolución de los partidos

políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna, en aplicación de la referida ley orgánica de Partidos Políticos.

2. Las sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante TC) 5/2004 y 6/2004, de 16 de enero, que resuelven sendos recursos de amparo contra esta sentencia de disolución de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna.

C) El procedimiento tendente a anular 249 candidaturas presentadas por otras tantas agrupaciones electorales para participar en las elecciones municipales y forales de 25 de mayo de 2003.

A tal efecto, se debe tener en cuenta:

1. Las sentencias de 3 de mayo de 2003 de la Sala Especial del TS, que anulan 241 candidaturas.
2. La sentencia 85/2003 del TC de 8 de mayo, que estima los recursos de 16 candidaturas, por entender que no se había acreditado suficientemente la conexión fraudulenta de estas candidaturas con los partidos ilegalizados, y confirma la anulación de todas las demás.

D) La anulación de la agrupación de electores Herritarren Zerrenda.

A este respecto, conviene tener en cuenta:

1. Las sentencias de 21 de mayo de 2004, dictadas por la Sala Especial del TS.
2. La sentencia del TC 99/2004, de 25 de mayo, que rechaza el recurso de amparo interpuesto por la agrupación de electores Herritarren Zerrenda.

E) La anulación de las candidaturas de la agrupación de electores Aukera Guztiak (AG) para las elecciones autonómicas de 2005.

Para analizar los supuestos que han motivado esta intervención, deberían estudiarse:

1. La sentencia de la Sala Especial del TS, de 26 de marzo, por la que se procede a anular la proclamación de las candidaturas de Aukera Guztiak.
2. La sentencia del TC 68/2005, de 31 de marzo de 2005, que desestima el recurso de amparo interpuesto contra la precitada sentencia del Tribunal Supremo.

\* \* \* \* \*

De todos estos pronunciamientos judiciales señalados, tanto de la Sala Especial del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, así como la propia doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (al resolver algunos supuestos de ilegalización en otros países, como Turquía), o la experiencia en Alemania o Israel, podemos extraer herramientas jurídicas, desde una óptica garantista, para dar respuesta a muchas de las cuestiones que han suscitado inquietud en sectores doctrinales, políticos, institucionales y de la propia opinión pública. A partir de los fundamentos jurídicos de estas sentencias, cabe dibujar el marco en que se puede desenvolver un proceso extrapenal de ilegalización de un partido político o de las candidaturas presentadas por una agrupación electoral.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la Constitución española consagra la libertad y el pluralismo político como valores superiores, lo que supone que no se puede imponer adhesiones ideológicas a nadie, ni ciudadanos, ni partidos políticos. Esto no significa que los poderes públicos no puedan intervenir con las necesarias restricciones formales sobre los partidos políticos cuando provoquen un gran riesgo para el propio orden democrático.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha manifestado en numerosas sentencias y en concreto en la dictada el 8 de diciembre de 1999 que *“forma parte de la esencia de la democracia permitir la propuesta y discusión de proyectos políticos distintos, incluso de aquellos que pongan en cuestión el modo de organización actual de un Estado, con tal de que no supongan un atentado a la propia democracia”*.

Este tribunal, reconociendo la posición central que las formaciones políticas ocupan en un régimen político verdaderamente democrático, admite que de ello no se deduce, sin embargo, que *las autoridades de un Estado no puedan intervenir frente a actividades de asociaciones políticas que pongan en peligro el sistema democrático teniendo en cuenta el legítimo derecho de una sociedad democrática a protegerse frente a las actividades de organizaciones terroristas y el obligado respeto por los estados de las libertades y derechos enumerados en la Convención de Derechos Humanos”*.

De la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la del Tribunal Constitucional podemos deducir algunas premisas:

1. Los partidos políticos se constituyen como parte esencial y nuclear en una democracia pluralista.
2. La medida de disolución o ilegalización de un partido político es una de las medidas más graves que puede adoptar un Estado democrático.
3. Una sociedad democrática tiene derecho, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, a defenderse frente a ataques de organizaciones políticas que mediante sus actividades, pongan en peligro el propio sistema democrático.

El Tribunal europeo aboga por una *“conciliación entre los imperativos de la defensa de la sociedad democrática y los de salvaguarda de los derechos individuales”*. (Sentencia asunto Klaus y otros contra Alemania de 6 de septiembre de 1978).

El Tribunal de Estrasburgo aplicaba, en lo que se ha llamado “test de convencionalidad”, tres criterios para considerar admisible la limitación del derecho de asociación en los términos planteados:

- habrá de estar prevista en la Ley
- deberá perseguir un fin legítimo
- ha de ser necesaria en una sociedad democrática.

Esta necesidad se analizará con base en el principio de proporcionalidad de la injerencia. Se trata de encontrar un delicado equilibrio entre el respeto a la pluralidad democrática y la defensa frente a los ataques al sistema democrático, especialmente cuando se producen a través de actividades terroristas.

4. La defensa del sistema democrático deberá conciliarse con un total respeto a los derechos individuales de las personas. Cualquier restricción de derechos deberá basarse en el principio de proporcionalidad de la medida para la finalidad que se persigue.
5. El sistema democrático español puede establecer un procedimiento que lo proteja de ataques al propio régimen de derechos y libertades, en especial desde la actividad terrorista.
6. La Constitución no establece que el único límite a la actividad de los partidos políticos sea el ilícito penal. La Constitución española no contiene ninguna previsión que constriña la posibilidad de limitar las actividades de los partidos políticos al ilícito penal, o dicho de otro modo, la norma constitucional no supone un obstáculo a la regulación de determinadas limitaciones a las actividades de los partidos políticos fuera del Código Penal, lo que no significa que dicha regulación –por cuanto que habilita a una intervención de eficacia ablatoria o limitadora de derechos subjetivos– pueda sustraerse del sistema de garantías que es predicable de la intervención penal.
7. La denominada ley de partidos establece un cauce fuera de las estrictas previsiones del Código Penal. Este cauce extrapenal deberá ser en todo caso igualmente garantista de los derechos de las personas.
8. El Tribunal Constitucional ha declarado plenamente constitucional la denominada ley de partidos, a partir de los criterios interpretativos de la sentencia del TC 48/2003.
9. No cabe un control sobre los fines y objetivos de los partidos, los cuales podrán legítimamente propugnar una transformación política total. Por tanto, no se podrán ilegalizar ideologías, sino actividades de los partidos que persigan *“deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático”*.
10. No se ha instaurado un sistema denominado de “democracia militante”, como en Alemania, por lo que no se exige un deber de adhesión a los postulados ideológicos contenidos en la Constitución.

Creemos que es importante hacer constar estos elementos, extraídos de la legislación así como de la jurisprudencia, española y europea, y relacionados con la interpretación y aplicación de la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos. Los hemos consignado para dibujar con claridad el marco previo en el que hubo de desenvolverse el proceso que condujo a la anulación y exclusión electoral de las candidaturas propuestas por la agrupación de electores Aukera Guztiak.

El proceso de ilegalización extrapenal de las candidaturas de Aukera Guztiak descansa en su inicio en la consideración por parte de sus promotores de que estas

candidaturas impugnadas son sucesoras y continuadoras de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna que, en palabras del Abogado del Estado, “no son sino una nueva materialización de aquella estrategia trazada por la banda terrorista ETA de actuar mediante el desdoblamiento entre la actividad terrorista y la política”.

En este sentido, el proceso quedaba planteado, según el Abogado del Estado, desde una doble perspectiva:

- establecer sus antecedentes y las relaciones políticas, organizativas y funcionales que Aukera Guztiak ha mantenido con los partidos disueltos; o con el complejo o entramado Batasuna o con la propia ETA; y
- las conexiones, vinculaciones y relaciones personales de los integrantes, promotores y valedores de las candidaturas impugnadas con los partidos políticos disueltos o con la misma ETA.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 83/2003, de 17 de mayo (Fundamento Jurídico 24 y 26), declaró, a los efectos que estamos analizando, la distinción entre partido político y agrupación electoral, señalando que “no son realidades equivalentes ni siquiera equiparables”, indicando que el rasgo que los diferencia es la vocación de permanencia del partido político frente al agotamiento de las agrupaciones electorales, tan pronto como han cumplido el fin para el que fueron creadas: la concurrencia a un concreto proceso electoral.

El Tribunal Constitucional resuelve aceptando la constitucionalidad de la disposición adicional segunda de la Ley orgánica 6/2002, de partidos políticos, admitiendo que cuando una agrupación guarda esenciales similitudes con un partido disuelto, deja de ser una agrupación electoral en sentido propio, para convertirse, de hecho, en “una entidad con equivalencia funcional” a la del partido ilegalizado, por lo que procede su disolución.

“La diversidad ontológica” entre partidos políticos y agrupaciones electorales, de la que habla el Tribunal Constitucional, conduce a que las intervenciones dirigidas a su ilegalización sean diferentes en uno u otro caso. Así, en el caso de un partido político se trata de poner de manifiesto la existencia de determinadas actuaciones que vinculan a ese partido de manera mediata o inmediata con la violencia terrorista.

En el caso de las agrupaciones electorales, por su propia naturaleza, no es posible analizar actividades que no existen, por lo que el procedimiento va dirigido a demostrar los vínculos subjetivos y objetivos de las agrupaciones electorales con los partidos ilegalizados, de tal modo que se puede declarar que son sucesoras de estos partidos.

Si en el primer supuesto se plantea la dificultad de conjugar un proceso de estas características con un estricto sistema de garantías de los derechos que pueden verse afectados, en el caso de las agrupaciones electorales esta dificultad se agudiza, por el tipo de intervención que exige, y por la premura y sumariedad que supone el que se produzca en un proceso electoral.

Éste es el contexto en el que se produjeron las declaraciones de este Ararteko en el proceso de ilegalización de las candidaturas de Aukera Guztiak, y de las quejas interpuestas por personas que consideraban que sus derechos fueron conculcados por las intervenciones llevadas a cabo para poder establecer las conexiones de estas candidaturas con los partidos ilegalizados.

Eran varios los derechos que podrían haber sido afectados por la intervención desplegada para la ilegalización de las candidaturas de Aukera Guztiak:

- derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas sus garantías (art. 24 CE)
- derecho a la participación en asuntos públicos (art. 23.2 CE)
- derecho a la libertad de expresión (art. 20 CE)
- derecho a la libertad ideológica (art. 16 CE)
- principio de legalidad y seguridad jurídica (arts. 9.3. y 25.1 CE)
- derecho a la intimidad vinculado a la protección de la cesión de datos (art. 18 CE)

Tanto en la sentencia de 26 de marzo de 2005 de la Sala Especial del Tribunal Supremo, como en la sentencia del Tribunal Constitucional 68/2005, de 31 de marzo, se ha analizado exhaustivamente la posible afcción a estos derechos de las actuaciones realizadas, y es de destacar que el Tribunal Constitucional ha intervenido con un marcado carácter garantista.

Vamos, por ello, a traer aquí el análisis realizado por ambas instancias judiciales.

- a) Sobre el derecho a obtener la tutela judicial efectiva. Derecho a un proceso con todas las garantías.

En este proceso y en procesos anteriores se ha alegado que resulta imposible articular una defensa adecuada cuando sólo se concede un plazo de *“quince horas para el estudio y análisis de toda la documentación entregada”*.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 26 de marzo de 2005, considera que el art. 49 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral pretende *“cohonestar el interés general existente en la tramitación continuada y armónica, y al propio tiempo la presencia de un control judicial sobre lo actuado por la Administración Electoral y la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales de todos”*, y considera que es *“la propia naturaleza del proceso la que impone la perentoriedad de los plazos que, por otra parte, rigen tanto para el recurrente como para el demandado”*.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 68/2005, sin embargo, matiza la dificultad de insertar un supuesto tan complejo como el previsto para la ilegalización de las candidaturas electorales en el proceso contencioso-electoral, que se caracteriza por las notas de celeridad, perentoriedad, preclusión de plazos y concentración de las fases de alegaciones y prueba.

El Tribunal Constitucional, aunque considera estas notas constitucionalmente necesarias y proporcionadas, señala que *“sería deseable un especial esfuerzo por parte del legislador en orden a lograr un mayor acomodo procesal para este tipo de supuestos”*. En todo caso, el Tribunal Constitucional analiza pormenorizadamente las pruebas cuestionadas.



Así, las conversaciones telefónicas intervenidas entre determinadas personas, algunas de ellas de relevancia pública, *“no han sido valoradas, ni tenidas en cuenta por el órgano judicial, para fundar la conclusión a la que se llega en la sentencia recurrida, por lo que no tenía ningún sentido practicar una prueba para desvirtuar extremos que no han sido tenidos en cuenta por la Sala 61 LOPJ del TS”*.

De manera indirecta se disipa, así, una de las preocupaciones que este Ararteko mostró ante la realización de grabaciones de conversaciones de dirigentes de organizaciones perfectamente legales como el sindicato LAB. Hay que destacar, por ello, la falta de toma en consideración de estas pruebas, que de hecho no han sido tenidas en cuenta para resolver la ilegalización. En todo caso, la sentencia hace referencia al auto que autorizó la intervención de las comunicaciones telefónicas de un dirigente sindical y también a la prórroga de la intervención de su teléfono móvil.

En relación con la transcripción de las conversaciones entre un interno de un centro penitenciario y su abogada, resulta reseñable que el Tribunal Constitucional analizó las condiciones de regularidad jurídica en que se grabó dicha conversación. La medida de intervención, según dice la sentencia, fue adoptada por el director del centro penitenciario, notificada al interno y comunicada al juzgado de vigilancia penitenciaria, que la declaró ajustada a Derecho.

b) Sobre el derecho a participar en asuntos públicos.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 26 de marzo de 2005, considera que la exclusión electoral de las agrupaciones de electores –en este caso, Aukera Guztiak– que comporten una sucesión o continuación de hecho de los partidos ilegalizados, *“no implicará en absoluto una vulneración del derecho de sufragio pasivo de aquellas personas que, en principio, gozarían de capacidad o aptitud individual para ser elegibles por no haber sido declarada formalmente restricción alguna a sus derechos civiles fundamentales de participación política, pero que han de verse necesariamente afectadas por la limitación legítimamente establecida por el legislador para salvaguardar principios esenciales de nuestro sistema democrático”*.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 68/2005, confirma este criterio, pero matiza que si bien la LOREG no contempla *“una causa de inelegibilidad, pues las personas que figuran en la agrupación no proclamada pueden ejercer su derecho de sufragio pasivo a través de otra candidatura no puede negarse que restringe materialmente el libre ejercicio de aquel derecho”*, pues aunque no excluye su ejercicio con carácter absoluto, *“sí impide que lo disfruten en unión de quienes con su concurso pueden dar fundamento razonable a la convicción judicial de que se está ante un concierto de voluntades para la elusión fraudulenta de las consecuencias jurídicas de la disolución de un partido político”*.

c) Sobre el derecho a la libertad ideológica.

El Tribunal Supremo declara en su sentencia que *“no basa su aplicación en ningún tipo de discriminación ideológica, sino en la apreciación judicial de un conjunto de datos, indicios y circunstancias a través de los cuales ha de inferirse, en su caso, que la agrupación de electores viene a continuar la actividad de los partidos disueltos”*. Por tanto, la clave está en demostrar debidamente la existencia de esa continuidad, sin que en ningún caso pueda verse afectado el derecho a la libertad ideológica salvo lo dispuesto en el Código Penal.

d) Sobre el derecho a la libertad de expresión.

En este caso, la sentencia del Tribunal Supremo analiza *“el alcance que hay que dar al silencio y otros extremos de la toma de postura atinente a la actividad de la organización terrorista ETA”*.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia que avaló la anulación de la proclamación de las agrupaciones de electores Herritarren Zerrenda, señaló que *“si bien a ningún ciudadano se le puede exigir manifestar adhesiones o repulsas que deben nacer sólo de su libertad de expresión, es constitucionalmente aceptable que en una sociedad democrática, tan pronto se cierna sobre una agrupación electoral la sospecha fundada de connivencia con partidos que hayan sido declarados ilegales pueda esperarse de ella una declaración inequívoca de distanciamiento, rechazo y condena de cuanto representa una organización criminal y sus instrumentos políticos, si efectivamente no se aceptan por tal agrupación más instrumentos que los del voto y el debate libre”*.

El Tribunal Constitucional en el supuesto que nos ocupa, analiza también la cuestión referida a la condena del terrorismo y señala que cabe esperar de una agrupación electoral sobre la que se cierne *“sospecha fundada de connivencia con el terror o con formaciones que han sido proscritas en razón de esa connivencia (...) una declaración inequívoca de distanciamiento, rechazo y condena de cuanto representa una organización criminal y sus instrumentos políticos; y ello por respeto, en primer lugar, a aquellos cuyo voto se busca para integrar, en su nombre, la voluntad del poder público. Con ello habría de bastar para deshacer la eficacia probatoria de indicio, que contra manifestación tan inconcusa, difícilmente podrían acreditar una realidad que así se desvirtúa”*.

Aclara el Tribunal Constitucional que *“la negativa a condenar expresamente el terrorismo no es, por tanto, un indicio bastante para acreditar per se una voluntad defraudatoria como la contemplada por el art. 44 LOREG. Más bien sucede al contrario, la condena inequívoca constituye un contraindicio capaz de desacreditar la realidad de una voluntad de ese cariz deducida a partir de indicios suficientes”*.

e) Sobre el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de datos.

La práctica totalidad de las quejas recibidas manifestaban el rechazo a que se hubiera investigado a las personas que firmaron ante notario, para que la agrupación de electores Aukera Guztiak pudiera presentarse a las pasadas elecciones autonómicas.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 85/2003, anterior a la que estamos analizando, declara que la protección de datos “*no puede pretenderse con respecto al dato de la vinculación política de quienes concurren como candidatos a un proceso electoral*”, pues se trata de datos publicados a los que puede acceder cualquier ciudadano y que, por tanto, quedan fuera del control de las personas a las que se refieren afirmando que “*la adscripción política de un candidato es y debe ser un dato público en una sociedad democrática y por ello no pueden reclamarse sobre él ningún poder de disposición*”.

El Tribunal Supremo, a partir de esta doctrina y otros argumentos, considera que es “*de plena aplicación al presente caso*”, pues la información recabada “*se limita, única y exclusivamente a los datos aportados voluntariamente por los firmantes en apoyo de la agrupación electoral recurrida*”.

El Tribunal Supremo recuerda el valor indiciario que, con respecto a las agrupaciones de electores impugnadas, puede tener la coincidencia de un cierto número de personas (firmantes para la presentación de la agrupación Aukera Guztiak, promotores o impulsores) que a su vez pertenecían al entorno de los partidos políticos ilegalizados.

Nuevamente el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 15 de la Sentencia 68/2005 matiza a la Sala Especial del Tribunal Supremo y señala que “*es patente, sin embargo, que la publicidad y accesibilidad general de los nombres de quienes integran una candidatura electoral o de quienes han ejercido un cargo público son del todo distintas a las que corresponden a quienes firman como avalistas en el procedimiento de constitución de una agrupación de electores, pues tales firmas de aval no son objeto en el procedimiento electoral, atendida su función, de un acto de publicación general ni de publicidad parangonable a la que corresponde, por razones obvias, a las propias listas de candidatos. Se sigue de ello que la doctrina establecida en las sentencias constitucionales citadas no podría ser trasladada, sin más, al presente caso, para resolver la queja que en este punto la demanda formula*”.

El Tribunal Constitucional afirma con rotundidad que “*la historia personal (política, policial o judicial) de los simples avalistas de una agrupación no puede suponer indicio de tal sucesión, o continuidad por la sola y evidente razón de que está en la entraña misma de la agrupación electoral, como forma de participación política, la apertura sin control posible ni mediatización*

*alguna a la firma de cualesquiera electores en el ámbito de que se trate, firma que de iure no expresa sino el apoyo a que determinada candidatura acceda a la competencia electoral”.*

El Tribunal Constitucional concluye de dicho razonamiento que *“no cabe, dicho de otro modo, proyectar sobre la agrupación (sobre sus integrantes) sospechas a partir de apariencias o de indicios que surgen, a su vez, de unas conductas (firmas de aval) sobre las que la agrupación carece de control y que le son formalmente ajenas. En el caso extremo, una significativa presencia, entre los avalistas, de personas en su día ligadas a los partidos disueltos permitiría, tan sólo, abrigar la conjetura de que tales personas ponen su confianza en la candidatura de la agrupación, pero a partir de esa conjetura no cabe construir aquí un indicio”.* Desde nuestra óptica compartir plenamente el argumento del alto tribunal.

\* \* \* \* \*

Por otra parte, el Tribunal Constitucional, además de analizar la posible conculcación de derechos, aborda en su sentencia otras dos cuestiones relacionadas con pruebas que se presentaron como elementos indiciarios para fundamentar las demandas de exclusión electoral de Aukera Guztiak. Sobre esas cuestiones el ararteko ya manifestó serias dudas sobre su debida conformidad con el ordenamiento jurídico.

En relación con la manifestación celebrada en Bilbao el 26 de febrero de 2005, convocada por la denominada “Plataforma 18/98+” el alto tribunal afirma que *“no puede ser tenido en consideración como elemento objetivo relevante, por más que en ella se hicieran llamamientos a favor de la agrupación recurrente y aun cuando pudieran haberlos hecho dirigentes de los partidos ilegalizados”.*

El Tribunal Constitucional argumenta que se trataba *“de una manifestación legal, no convocada para la promoción de la candidatura luego impugnada, auspiciada por organizaciones ilegales y a la que concurrieron representantes de partidos políticos y asociaciones sin tacha de legalidad”.* El hecho de que en dicha manifestación se expresara un apoyo a Aukera Guztiak no quiere decir que ello sea imputable exclusivamente a miembros de partidos disueltos presentes en la manifestación, y mucho menos puede derivarse de ello una conexión entre esos partidos y la agrupación de electores Aukera Guztiak.

Por otro lado, en cuanto a los elementos subjetivos tenidos en cuenta, el Tribunal Constitucional señala que *“no puede admitir que se confiera relevancia alguna al hecho de que dos de las candidatas integradas en la agrupación hayan concurrido por los partidos ilegalizados a las elecciones municipales de 1983 y 1991, y lo hagan ahora a las autonómicas en puestos tan poco relevantes como los números 17 y 25. Es manifiesto que ese dato es irrelevante con arreglo al criterio que sobre este particular dejamos ya establecido en la STC 85/2003”.*

#### • Resultado

Para dar comienzo a este último apartado conclusivo, debemos recordar que estamos analizando un procedimiento dirigido a probar que la agrupación Aukera

Guztiak es “una mera continuación fraudulenta de los partidos políticos disueltos por Sentencia de 27 de marzo de 2003”.

Para poder probar una trama defraudatoria que, como señala el propio Tribunal Constitucional “*siempre se desenvuelve en términos de opacidad y embozo característicos de todo fraude de ley*”, es preciso acudir a un material probatorio muy variado y heterogéneo, constituido por pruebas tanto directas como indiciarias, con el empleo de la técnica que se ha denominado “levantamiento del velo”, que pretende desmontar la apariencia de legalidad para mostrar la existencia de una trama fraudulenta. La elaboración de esas pruebas e indicios generó, en este caso que nos ocupa, una seria preocupación, en algunos casos, sobre su validez como prueba o indicio, y en algún otro sobre su posible afección a derechos de la persona.

Tanto el Tribunal Supremo en su preceptiva intervención como, especialmente, el Tribunal Constitucional han valorado estas cuestiones, ejerciendo la función garantista que les corresponde y dando respuesta, en sede judicial, a los motivos de preocupación de instituciones de protección de los derechos de las personas, entre otras de este Ararteko. Debemos constatar, por tanto, que los mecanismos de garantía judicial del sistema democrático han funcionado, con independencia de las valoraciones políticas o metapolíticas que puedan merecer las argumentaciones jurídicas de los órganos judiciales mencionados.

Hemos señalado anteriormente que en un sistema de democracia pluralista los conflictos son consustanciales al funcionamiento de las sociedades, de lo que se deriva la necesidad de establecer reglas que sirvan de garantía a las diferentes opciones políticas. Sobre esta base descansa la constitucionalización de los partidos políticos, que se convierten en los principales actores políticos del sistema. Por ello, debe significarse que una de las medidas más graves que se puede adoptar es la de ilegalizar un partido político o, incluso, como en este caso, anular las candidaturas de una agrupación electoral.

En una democracia de calidad, cualquier medida limitadora de derechos fundamentales (y el derecho a la participación política es uno de las más importantes) debe enfocarse con un carácter muy restrictivo a partir de criterios como el de excepcionalidad, razonabilidad, proporcionalidad y de adecuación, y necesidad respecto a la finalidad de defensa del sistema democrático que se le atribuye. El principio de mínima intervención en la restricción de derechos fundamentales debe resultar básico, y debe informar las actuaciones y decisiones de todos los poderes públicos.

Del razonamiento que hemos empleado, haciendo descansar la guía argumental en el análisis de las sentencias de la Sala Especial del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, que, a su vez, parten del marco legislativo y jurisprudencial definido con anterioridad, podemos extraer como primera conclusión que la base jurídica que en última instancia fundamentó la exclusión electoral de las candidaturas de Aukera Guztiak (la resolución del Tribunal Constitucional) fue desprovista de la mayoría de los elementos que la alimentaron en los momentos previos al inicio del procedimiento judicial. En este sentido, debemos constatar que algunos de esos elementos, que se expresaron en forma de indicios sobre los que se sustentaron las demandas de ilegalización de las candidaturas por parte de la Fiscalía y de la Abogacía del Estado, fueron no sólo innecesarios para construir argumentos jurídicos válidos, sino que incidieron negativamente en el ámbito del ejercicio debido de determinados derechos fundamentales y conculcaron de forma notoria los antedichos principios de mínima intervención en la restricción de derechos

fundamentales y de proporcionalidad. Particular énfasis debemos hacer, porque afectó a un número elevado de ciudadanos y ciudadanas, en la investigación que se realizó sobre los avalistas de la agrupación de electores Aukera Guztiak, actuación esta que cercenó derechos fundamentales de esos ciudadanos, en particular los relativos a la propia imagen y a la intimidad.

Los pronunciamientos judiciales que hemos analizado, a los que debe sumarse la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la ilegalización de partidos políticos, ponen de manifiesto, por otra parte, las dificultades de aplicación de la ley orgánica de Partidos Políticos para poder conjugar su finalidad de un instrumento de defensa democrática con el sistema de garantías de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Esta dificultad se ha evidenciado, más si cabe, en los procesos de ilegalización de candidaturas auspiciadas por agrupaciones electorales, dado el poco espacio de tiempo del que se dispone para sustanciar un proceso que necesariamente tiene que ser escrupulosamente garantista. Por ello, nos hacemos eco y compartimos la reflexión del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4º de su sentencia nº 68/2005, de 31 de marzo, que señala que *“sería deseable un especial esfuerzo por parte del legislador en orden a lograr un mejor acomodo procesal para este tipo de supuestos”*.

Por consiguiente, hemos de instar al legislador a la apertura de una reflexión para reforzar las garantías de un procedimiento que resulta en exceso sumario, sobre todo cuando se trata de prohibir la concurrencia electoral de candidaturas promovidas por agrupaciones electorales donde no existen elementos probatorios basados en las actuaciones de dichos sujetos políticos, por la sencilla razón de que son entidades de participación política que han sido creados ex novo y carecen de antecedentes de donde poder inferir pruebas de cargo en las que pueda sostenerse una decisión de ilegalización.

En definitiva, debemos decir que el principio de seguridad jurídica y el objetivo deseable de la mejora continua del sistema de garantías de los derechos fundamentales en términos de calidad democrática demandan, a nuestro juicio, que el marco legal relativo a la anulación extrapenal de candidaturas de agrupaciones electorales por su presunta vinculación con partidos ilegalizados se adecue a la doctrina jurisprudencial contenida en las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2002 y la del Tribunal Constitucional 68/2005 de 31 de marzo.

⇒ *Obligación de los locales de negocio a contribuir a los gastos de instalación de ascensor (406/2005)*

- Reclamación

Varias personas plantean ante esta institución la obligación de los propietarios de las lonjas de contribuir a los gastos de instalación de un ascensor que deriva de la Ley de Propiedad Horizontal y la falta de ayudas directas por parte de las administraciones públicas.

- Análisis

Con carácter previo a cualquier consideración, la institución del Ararteko no puede actuar o dirimir conflictos entre particulares, como son las relaciones de condominio. Por ello, esta cuestión no supone una actuación irregular de las administraciones públicas

sino las obligaciones que derivan de la comunidad de propietarios del inmueble, donde dispone de un local en propiedad. En todo caso, le indicamos que el actual régimen jurídico de las comunidades de propiedades horizontales prevé que los gastos para la mejora de las instalaciones comunes deben ser sufragados por los propietarios en función de la cuota, sin tener en cuenta el efectivo disfrute de la instalación. El planteamiento que realizaba el reclamante pasaba esencialmente por un cambio normativo de la Ley de Propiedad Horizontal cuya competencia corresponde a las Cortes Generales. Por ese motivo, le informamos al reclamante que disponía del derecho a presentar un escrito de petición a esa institución para que fuera examinado su planteamiento y tome las medidas que considere oportunos.

Respecto a la segunda cuestión, las subvenciones que ofrecen las administraciones están dirigidas a la promoción o ayuda de una serie de supuestos, previamente determinados por las disposiciones que las regulan. El régimen jurídico de esa actividad promocional es el de las ayudas o subvenciones públicas, conforme a unos requisitos previstos en la correspondiente convocatoria, quedando asimismo condicionadas a las consignaciones presupuestarias previstas. El cumplimiento de los requisitos no supone una vulneración del principio de igualdad, sino que concreta la actividad de utilidad o interés social que persigue la medida de fomento y define las prioridades ante las limitaciones de los recursos presupuestarios. En ese sentido, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, dentro de sus competencias de fomento de la rehabilitación, establece los supuestos en los que los locales comerciales pueden participar de la financiación cualificada.

- Resultado

Una vez constatada que el objeto de la queja queda al margen de nuestras posibilidades de actuación, procedemos a comunicar al reclamante nuestras consideraciones al respecto y procedemos al cierre de este expediente.





## CAPÍTULO II

# **RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS**



## **1. RELACIÓN DE RECOMENDACIONES REFERIDAS A EXPEDIENTES DE QUEJA**

En los últimos años, además de la publicación del informe anual, se realizaba una publicación adjunta que complementaba este informe e incluía una relación de todas las recomendaciones emitidas por la institución del Ararteko en el ejercicio, ordenadas cronológicamente con número y fecha.

Se consideraba de interés la publicación del contenido íntegro de las respectivas recomendaciones.

El propio término “recomendación” nos recuerda la falta de coercibilidad de las resoluciones dictadas que, por ello, exigen desplegar un gran esfuerzo de argumentación jurídica que puede interesar a quienes acudan a analizar nuestro informe anual.

Las recomendaciones recogidas comprenden no sólo las resoluciones que otros defensores denominan recomendaciones, sino también las que denominan recordatorios legales o sugerencias.

Incluirá, por tanto, todas las resoluciones que ponen fin a la intervención del Ararteko y persiguen la modificación de la actuación administrativa, por entender que ésta no se ajusta a la legalidad o vulnera algún derecho.

A partir de este informe 2005, se ha considerado oportuno que el repertorio de recomendaciones no constituya una publicación autónoma, sino que se inserte en el propio informe anual.

Se procede, por ello, en este apartado a incorporar la relación de recomendaciones emitidas durante 2005.



**RECOMENDACIÓN 1/2005, DE 21 DE ENERO, AL CONSEJO VASCO DE LA ABOGACÍA, PARA QUE POSIBILITE A LA RECLAMANTE EL ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN QUE SOLICITABA Y PARA QUE EN EL FUTURO FACILITE A QUIENES HAYAN SIDO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EL CONOCIMIENTO DE LOS DOCUMENTOS QUE LO COMPONEN, SALVO RAZONES FUNDADAS. ACEPTADA.**

Antecedentes

1. La reclamante se dirigió a esta institución para exponer que, en su día, había interpuesto un recurso de alzada (n.º...) ante ese Consejo, frente a la resolución dictada por la Junta de Gobierno del Il.º Colegio de Abogados de Álava en un expediente disciplinario. Tras la desestimación del recurso citado, volvió a dirigirse a ese organismo para manifestar su disconformidad con la resolución adoptada, al tiempo que solicitaba acceder al expediente tramitado. Con fecha de (...), se le respondió negativamente a dicha solicitud, por lo que solicitó la intervención del Ararteko.
2. A la vista de las explicaciones contenidas en ese escrito, esta institución entendió que la decisión de no permitir a la interesada el acceso a los documentos que componían el expediente en el que había sido parte carecía de fundamento suficiente.

En efecto, el art. 35 de la Ley 30/1992, reguladora del procedimiento administrativo común (LRJAP), establece entre los derechos de los ciudadanos los siguientes:

- “a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.  
(...)”*
- h) Al acceso a los registros y Archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.”*

Por su parte, el art. 37 de la misma ley, desarrolla ese derecho de acceso a archivos y registros, estableciéndolo como norma general para los interesados. Resultaba evidente que la Sra. (...) ostentaba dicha cualidad, puesto que, además de denunciante ante el Il.º Colegio de Abogados de Álava, había sido parte recurrente en el expediente tramitado por ese Consejo.

Entendíamos que el argumento de que la reclamante podía acudir a la vía judicial y, una vez en ella, dispondría del expediente, no era de recibo. En primer lugar, si se reconocía que en el procedimiento judicial tendría acceso a la documentación solicitada, no existía motivo alguno para obstaculizar y demorar el ejercicio de ese derecho. En segundo lugar, no parecía razonable obligar a una persona a contratar los servicios de un abogado para iniciar un recurso contencioso-administrativo a los meros efectos de conseguir el testimonio del expediente y, de ese modo, comprobar si su pretensión tiene o no fundamento. Este modo de proceder no sólo resultaba contrario a la economía procesal, sino también a la lógica.

Advertíamos asimismo a ese Consejo que remitía a la reclamante a la jurisdicción contencioso-administrativa, ignorando que ella podía acudir a otras vías de reclamación frente al abogado cuyo comportamiento profesional había denunciado. En este sentido, resultaba evidente que, para iniciar cualquier acción, ya sea civil o penal, los interesados tenían derecho a conocer la versión íntegra de los hechos que mantenía el letrado.

En síntesis, esta institución consideraba que las razones esgrimidas para impedir el ejercicio de un derecho que, en principio, la ley reconoce a todos los interesados en los expedientes administrativos, carecían de entidad suficiente.

3. En su primera respuesta –que sufrió una dilación muy notable–, ese Consejo no abordó la cuestión planteada, ya que, al parecer, entendió erróneamente que la queja se había originado por la falta de resolución del recurso de alzada.

Tampoco en la segunda contestación se ofrecía una respuesta expresa a las cuestiones suscitadas por esta institución. Se afirmaba que, ya en el escrito de 23-01-2001, el Consejo había respondido a la solicitud de la reclamante, pero se ignoraba que la queja de la Sra. (...) se basaba, precisamente, en su disconformidad con los razonamientos expuestos en dicho escrito.

En el último escrito recibido, ese organismo vuelve a reiterar, si bien con mayor desarrollo, los argumentos en que se había basado la negativa inicial, y lo hace del siguiente modo:

*“En su día se le contestó a la **Sra. (...)** y a esa **ARARTEKO**, 16 de Octubre de 2003, en el sentido de considerar que dada la interpretación que del procedimiento administrativo sancionador en materia deontológica para Abogados vienen teniendo sistemáticamente los Tribunales de Justicia el acceso a cualquier documento del Expediente Administrativo debe, por los denunciantes no conformes con la Resolución Administrativa, de realizarse vía Jurisdiccional una vez anunciado el Recurso y requerido esta Administración Profesional por el Tribunal de Justicia competente para la remisión del expediente a efectos de poder confeccionar la correspondiente demanda.*

*Es en este punto donde esa Institución y este Consejo mantienen discrepancias de interpretación Jurídica, ambas absolutamente respetables, pero que de forma sistemática el Pleno del Consejo Vasco de la Abogacía se viene ratificando en ellas.*

*Efectivamente se hace que los Tribunales de Justicia no dan ningún tipo de derecho a los denunciantes en materia deontológica de los Abogados, a no ser el mero hecho de interposición de denuncia, esta Administración Profesional viene sistemáticamente admitiendo la posibilidad de proponer prueba y recurrir en segunda Instancia Administrativa los Expedientes incoados con motivo de sus denuncias.*

*Una vez resuelto definitivamente se informa a la parte de que tiene el plazo correspondiente para acudir ante los Tribunales de Justicia pero se les advierte que éstos sistemáticamente están rechazando sus pretensiones por considerar que no tienen capacidad procesal para recurrir.*

*Es por ello por lo que de nuevo debemos de insistir que no se le puede facilitar a la **Sra. (...)** documentación alguna del Expediente Administrativo por entender que no está legitimada para ello y, en caso de así desearlo, debería acudir a los Tribunales de Justicia para que éstos reclamen el Expediente para tener acceso al mismo e interponer la demanda sin perjuicio de saber anticipadamente que su pretensión va a ser rechazada.” (sic)*

### Consideraciones

1. Desde nuestro punto de vista, las explicaciones transcritas llevan a pensar que, desde el primer momento, ese Consejo Vasco de la Abogacía ha mezclado en este asunto dos cuestiones diferentes, aunque en ocasiones puedan estar relacionadas. En efecto, en todo momento se fundamenta la negativa a obtener copia del expediente administrativo (primera cuestión) sobre la base de que la reclamante sólo puede acceder a esa documentación en la vía judicial, para la que, se le advierte, carece de legitimación como parte actora (segunda cuestión). Según nuestro criterio, se trata de dos problemas distintos, regulados por la ley de modo diferente y que no son interdependientes, aunque puedan concurrir simultáneamente.

Por ese motivo, trataremos a continuación separadamente ambos aspectos del presente asunto, comenzando por la supuesta falta de legitimación del denunciante en un procedimiento disciplinario para recurrir en vía jurisdiccional.

2. En el escrito de ese Consejo de 16-10-2003 se pone de manifiesto que lo que subyace tras la “no facilitación del expediente administrativo (...) es la calidad procesal de parte que los Tribunales de Justicia están dando a los ciudadanos que interponen quejas ante los órganos de la Abogacía Institucional por el comportamiento de sus Letrados”.

Ya en su día –escrito de 16 de diciembre de 2003– hicimos constar la contradicción que surge entre esa razón implícita de la denegación de acceso y la indicación incluida en la carta de 23-01-2001 de que acudiese a los tribunales, donde podría disponer del expediente. Pero, con independencia de ello, cabe cuestionar la rotundidad con la que ese Consejo afirma la carencia de legitimación del denunciante en vía administrativa para ser parte en el proceso contencioso-administrativo.

En efecto, si bien la negativa a reconocer al denunciante todos los derechos procedimentales de los que goza cualquier “interesado” en un procedimiento administrativo constituye una doctrina jurisprudencial asentada, también es cierto que ésta ha sido duramente criticada por algunos especialistas y que hay sentencias que no la siguen. Puede citarse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sec. 7<sup>a</sup>) de 18-01-2000, en la que se establece que está legitimado para recurrir un acuerdo de la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial quien había denunciado a los magistrados.

En todo caso, existe una línea jurisprudencial mantenida de modo casi unánime por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en el sentido de afirmar que el problema de la legitimación tiene un carácter casuístico, lo que no permite una respuesta indiferenciada en todos los casos y obliga a buscar en cada supuesto el concreto interés legítimo que pueda servir de soporte a dicha legitimación; interés que ha de ser alegado y probado por quien se lo arroge.

Hay que concluir, por tanto, que si bien el denunciante no se convierte por esa sola condición en interesado, tampoco cabe negar que pueda serlo si concurren otras circunstancias, como la de existencia de un interés legítimo, entendido éste en el sentido amplio que ha definido el Tribunal Constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, y hablando en un plano general, esta institución considera adecuado que ese Consejo siga advirtiendo a los denunciantes de las dificultades que pueden encontrar para actuar ante los tribunales, haciéndolo constar en la resolución que pone fin a la vía administrativa en materia disciplinaria.

Ahora bien, hay que poner de relieve que las anteriores consideraciones no son de aplicación al caso que nos ocupa. En efecto, por un lado, la reclamante no manifestó su intención de acudir a la vía judicial, sino que se limitó a pedir acceso al expediente administrativo. Por otro lado, la eventual carencia de legitimación para actuar ante la jurisdicción contencioso-administrativa no influye ni condiciona la legitimación exigible en la vía administrativa, donde ya se le había reconocido a la reclamante la calidad de interesada.

3. Abordando ya, por tanto, la cuestión que constituye el meollo de este asunto –es decir, el derecho de acceder a determinados documentos incorporados a un expediente administrativo en el que la reclamante ha sido parte–, parece evidente que el análisis se reduce a las condiciones de aplicación del art. 37 de la Ley 30/1992.



Este precepto, que regula el derecho de acceso de un modo notablemente amplio, establece como principio básico que *“1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, (...) siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos ya terminados en la fecha de la solicitud.”*

Por tanto, como norma general, cualquier persona puede conocer el contenido de expedientes administrativos ya cerrados. Evidentemente, este principio general tiene que ser matizado, y es preciso reconocer que algunos de los matices que el precepto incorpora han sido calificados por la doctrina de *“absolutamente ininteligibles”*. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el apartado 37.3, pero que en este caso no resulta de aplicación, puesto que se refiere al acceso a expedientes de terceros no titulares de los documentos nominativos que constan en aquéllos.

Dado que resulta evidente que en el caso de la Sra. (...) se cumplen todos los requisitos exigidos por el art. 37.1, habría que analizar la eventual concurrencia de algunos de los motivos tasados por los que, según la ley, el ejercicio del acceso puede verse denegado. El art. 37.4 de la Ley 30/1992 recoge dichos motivos del siguiente modo: *“cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley”* indicando que, en todo caso, el órgano competente debe dictar una resolución motivada.

Parece claro que en este asunto no se ha alegado la concurrencia de ninguna de esas causas de denegación, ni de ninguna otra fundada en principios generales, cuya existencia, en su caso, debía haberse motivado. Es más, en lo que a los expedientes disciplinarios de los colegios de abogados se refiere, no sólo no hay ninguna ley que impida al denunciante conocer las alegaciones formuladas por el letrado, sino que el Reglamento de procedimiento disciplinario del Consejo General de la Abogacía expresamente reconoce como *“interesado”* al denunciante de los hechos.

Dicho reconocimiento constituye un importante refuerzo de la posición de quien denuncia una falta deontológica, pero, además, le abre el acceso a los documentos que obren en el correspondiente expediente disciplinario, puesto que esa es una de las consecuencias directas de la figura jurídica de *“interesado”*, según el ya mencionado art. 35 de la Ley 30/1992.

En síntesis, consideramos que en este caso no se ha demostrado –y ni siquiera aducido– la existencia de razones que pudieran justificar la denegación de acceso de la reclamante al expediente del recurso ordinario 32/00, tramitado en su día por ese Consejo Vasco de la Abogacía.

Es más, cabe entender que, desde la primera respuesta dada a la solicitud de la reclamante –mediante el escrito de 23-1-2001–, se ha reconocido implícitamente la posibilidad de ésta de conocer los documentos incorporados al expediente, si bien se ha pospuesto tal conocimiento al momento procesal en el que, habiendo reclamado

el órgano jurisdiccional el testimonio del expediente, lo pusiese a disposición de la parte recurrente.

Ya se ha destacado lo incongruente de esa posición: ese Consejo indica un modo de proceder que considera que no va a estar realmente al alcance de la Sra. (...), ya que parte de la base de su falta de legitimación para recurrir en vía contencioso-administrativa. Pero, además, parece dar por sentado que ese orden jurisdiccional es el único al que puede acudir quien se ha sentido perjudicado por una actuación profesional presuntamente incorrecta de un letrado. Desde nuestro punto de vista, es evidente que –en su día– la reclamante podía haber iniciado actuaciones civiles o penales. Por otra parte, resulta posible que conocer la versión ofrecida por el abogado respecto a su intervención en el asunto tuviese otras utilidades, totalmente al margen de la vía judicial (por ejemplo, discutir su minuta de honorarios). En este sentido, hay que poner de manifiesto que el tiempo transcurrido desde que la reclamante formuló su queja reduce de manera ostensible la eficacia del acceso a la documentación solicitada. No obstante, entendemos que el respeto al derecho de esta ciudadana, así como la conveniencia de sentar un precedente para otros casos similares, hacen necesario dirigir a ese Consejo la presente recomendación.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 1/2005, de 21 de enero, al Consejo Vasco de la Abogacía**

Que adopte las medidas oportunas para posibilitar el acceso de la reclamante a la documentación que solicitaba en su escrito de enero de 2001 y que se halla incorporada al expediente del recurso de alzada nº (...). Asimismo, que en el futuro ese Consejo adopte como norma general de funcionamiento la de facilitar a quienes hayan sido parte en un procedimiento administrativo –incluso como denunciantes en un expediente disciplinario– el conocimiento de los documentos que lo componen. Si existiesen razones fundadas e individualizadas que aconsejasen denegar el acceso al expediente o a un documento concreto, se trasladarían éstas al reclamante, mediante una resolución motivada.

**RECOMENDACIÓN 2/2005, DE 1 DE FEBRERO, AL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN, PARA QUE REVOQUE EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DESESTIMÓ LA SOLICITUD DE EXENCIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA PRESENTADO POR LA INTERESADA CON MOTIVO DE SU DISCAPACIDAD, Y RECONOZCA SU DERECHO A DISFRUTAR DE DICHO BENEFICIO, YA QUE CUMPLE TODOS LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA NORMATIVA VIGENTE, INCLUIDO EL RELATIVO AL “USO EXCLUSIVO” DEL VEHÍCULO. ACEPTADA.**

Antecedentes

1. Doña (...) planteó ante esta institución un escrito de queja, con motivo de la negativa del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián a reconocerle su derecho a disfrutar de la exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante IVTM), sin que, a su entender, exista causa legal suficiente para ello.

La interesada presentó su solicitud alegando ser propietaria de un vehículo destinado para su uso exclusivo y padecer una discapacidad acreditada del 35 %.

Antes de dictar una resolución, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián requirió a la solicitante la aportación de determinada información, con la finalidad, según expresaba el documento enviado, de valorar el cumplimiento del requisito relativo al uso exclusivo del vehículo.

En el encabezamiento de este requerimiento, el Ayuntamiento comunicaba a la interesada que *“ha resuelto las solicitudes de reconocimiento de la exención en el Impuesto de Vehículos a favor de aquellas personas que teniendo la condición legal de minusválido, o bien tengan el vehículo adaptado a su minusvalía o bien según el dictamen del Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral, tengan dificultades de movilidad que le impidan utilizar los transportes públicos de viajeros”*.

Y a continuación, le reclamaba la información siguiente:

*“Habiendo verificado que Vd. no está entre estos supuestos, y a fin de decidir su solicitud, se le concede un plazo de 10 días contado desde que reciba*

esta comunicación, **para que acredite el uso exclusivo del vehículo**, que es otra condición legal para obtener la exención.

Esta acreditación la puede remitir o entregar en el Servicio de Atención al Contribuyente (...), y consistirá en una explicación de:

- Si es Vd. el conductor del vehículo, y si no lo es, quién es la persona que le transporta, si es o no un familiar, y donde vive.
- Si necesita el vehículo para su trabajo, explicar a dónde debe trasladarse y la referencia a su horario laboral.
- Si no necesita el vehículo para el trabajo, explicar para qué tipo de actividades necesita el vehículo y con qué periodicidad las realiza.”

Sin embargo, doña (...) no respondió a este requerimiento, ya que, según puso de manifiesto al presentar su queja ante esta institución, lo consideró una extralimitación legal del Ayuntamiento, así como una inaceptable intromisión en su vida privada.

Una vez transcurrido el plazo concedido a la interesada para que ésta aportara la referida documentación, el Ayuntamiento desestimó su solicitud, basándose en la falta de prueba del uso exclusivo del vehículo en cuestión.

2. Por nuestra parte, después de analizar el supuesto planteado por la reclamante, así como la legislación aplicable, nos dirigimos por escrito al Ayuntamiento afectado, cuestionando la legalidad de su actuación, en vista de que la ordenanza reguladora del IVTM en ese municipio no prevé ningún modo concreto de justificar el destino del vehículo cuya exención se pretende, y añadiendo que este dato de partida nos obligaba a sostener que ese consistorio no está facultado para exigir más medios de prueba en relación con el uso exclusivo del vehículo que la declaración jurada de los propios solicitantes. En este mismo escrito, esta institución expresó también al Ayuntamiento su preocupación respecto del contenido de la información que requirió a la reclamante, en la medida en que aquella pudiera constituir una vulneración del derecho a la intimidad de las personas.
3. El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián no efectuó ninguna valoración respecto de nuestras observaciones, limitándose en su escrito de respuesta a expresar que la simple afirmación manifestada por la interesada en su solicitud en relación con el uso exclusivo de su vehículo no es suficiente como acreditación a efectos de reconocimiento de la exención, ya que la ordenanza exige la justificación de ese uso exclusivo y la interesada no la ha aportado.

### Consideraciones

1. El artículo 2, apartado 1, letra e) de la Norma Foral 14/1989, de 5 de julio, reguladora del IVTM, establece la exención de los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. Esta exención ha sido ampliada recientemente, desde el 1 de enero de 2004: a partir de esa fecha se extiende no sólo a los vehí-

culos conducidos por personas con discapacidad, sino también a los destinados a su transporte.

La redacción actual de este precepto es la siguiente:

“e) (...)

*Asimismo, están exentos los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. Esta exención se aplicará en tanto se mantengan dichas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte.*

*Las exenciones previstas en los dos párrafos anteriores no resultarán aplicables a los sujetos pasivos beneficiarios de las mismas por más de un vehículo simultáneamente.*

*A efectos de lo dispuesto en esta letra, se consideran personas con minusvalía quienes tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33 %.”*

A continuación, el apartado 2 del mismo artículo señala que para poder aplicar esta exención, los interesados deberán instar su concesión indicando las características del vehículo, su matrícula y la causa del beneficio.

En cuanto a la justificación de los requisitos de aplicación de la exención, el segundo párrafo de este mismo apartado 2 establece:

*“En relación con la exención prevista en el segundo párrafo de la letra e) del apartado 1 anterior, el interesado deberá aportar el certificado de la minusvalía emitido por el órgano competente y **justificar el destino del vehículo ante el Ayuntamiento de la imposición, en los términos que éste establezca en la correspondiente ordenanza fiscal.**”*

Sin embargo, la Ordenanza fiscal reguladora del IVTM de ese municipio no prescribe nada específico en relación con la forma en que los solicitantes han de justificar el destino del vehículo. En su artículo 9 dispone textualmente:

*“1.- Para poder gozar de estas exenciones, los interesados deben solicitar al Ayuntamiento su concesión indicando las características del vehículo, matrícula y causa del beneficio, y presentar el justificante municipal de exención en la Jefatura de Tráfico al tramitar la matriculación, o alta del vehículo en este municipio.*

*2.- Los interesados en la exención a favor de los vehículos conducidos por personas con discapacidad y a los destinados a su transporte, deberán aportar además:*

*a) El certificado de la condición legal de minusvalía en grado igual o superior al 33 %, emitido por el órgano competente.*

*b) **La justificación del destino de uso exclusivo del vehículo.***

c) *En su caso, la acreditación de la adaptación del vehículo a la minusvalía que se posee, con su mención en la ficha técnica o mediante certificado del taller que la realice.*

3.- *El disfrute de las exenciones requerirá el reconocimiento previo del Ayuntamiento, que surtirá efectos en el período impositivo siguiente al de su solicitud.”*

De la lectura de los preceptos expuestos se desprende que los requisitos de aplicación de la exención por discapacidad en el IVTM son tres:

- Que el solicitante sea **titular** del vehículo cuya exención solicita.
- Que el solicitante sea una persona afectada por una **discapacidad igual o superior al 33 %** certificada por el órgano competente.
- Que el vehículo se destine al **uso exclusivo** del titular.

El requisito relativo a la titularidad del vehículo parece que no da lugar a polémica en el caso que nos ocupa.

En lo referente a la discapacidad del solicitante, observamos que la normativa vigente prescribe la exención en términos idénticos para todos los solicitantes que acrediten padecer un porcentaje de minusvalía igual o superior al 33 %. Partiendo de esta premisa, entendemos que no hay ninguna razón legal que justifique la diferencia de trato que ese Ayuntamiento practica, al exigir más requisitos a los solicitantes que no tienen dificultades de movilidad que a quienes utilizan vehículo adaptado o tienen dificultades de movilidad que les impiden utilizar los transportes públicos de viajeros.

En cuanto al tercer requisito, relativo al uso exclusivo del vehículo, debemos tener presente que la falta de previsión de la ordenanza municipal respecto del modo de justificar este extremo elimina toda posibilidad legal de condicionar el reconocimiento de la exención a la aportación de cualquier otra documentación diferente de la propia declaración de la interesada, y el hacerlo supone actuar al margen del marco legal establecido.

Partiendo de estas observaciones, y en contra de la postura municipal, entendemos que la reclamante cumple todos los requisitos necesarios para ser beneficiaria de la exención por discapacidad en el IVTM: es propietaria de un vehículo, padece una discapacidad acreditada del 35 % y ha justificado, mediante su propia declaración, que el vehículo citado está destinado a su uso exclusivo, cumpliendo así con lo preceptuado en el art. 2 de la Norma Foral 14/1989, en el art. 9 de la Ordenanza reguladora del IVTM y en el art. 80 de la LPA.

No obstante, debemos matizar que el reconocimiento que propugnamos no supone ningún menoscabo de las facultades de comprobación que nuestro ordenamiento jurídico otorga a las administraciones con el fin de garantizar el adecuado cumpli-

miento de la legalidad vigente por parte de sus administrados. Traslado esta facultad general al caso que nos ocupa, la administración tributaria local está facultada para comprobar e investigar, mientras dure la aplicación de la exención, el correcto cumplimiento de los requisitos que le afectan y, en particular, el relativo al uso exclusivo, de modo que si se llegara a demostrar, tras las investigaciones pertinentes, su incumplimiento por parte de la beneficiaria, la exención desaparecería.

2. La información que ha solicitado el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián a la interesada no sólo carece del fundamento formal y material necesario, sino que, además, no contribuye de ningún modo a acreditar el uso exclusivo del vehículo. Aunque éste es el argumento que el Ayuntamiento ha esgrimido para justificar la realización del requerimiento que comentamos, entendemos que tal argumento no se sostiene, pues resulta evidente que los datos que ha solicitado –identificación y domicilio de la persona que transporta al solicitante, lugar de trabajo, horario laboral, tipo de actividades para las que el solicitante utiliza el vehículo– no guardan ninguna relación con el uso exclusivo o no exclusivo del vehículo por el solicitante. Esta nula relación deriva tanto del propio contenido de los datos que se solicitan como de la falta de ponderación de esos datos por parte del Ayuntamiento.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 2/2005, de 1 de febrero, al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián**

Que revoque el acto administrativo por el que desestimó la solicitud de exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, presentada por doña (...) con motivo de su discapacidad y reconozca el derecho de la interesada a disfrutar de aquella con efectos desde el 1 de enero de 2004, ya que cumple todos los requisitos previstos para ello en la letra e) del artículo 2 de la Norma Foral 14/1989, así como en su propia ordenanza fiscal.

**RECOMENDACIÓN 3/2005, DE 2 DE FEBRERO, AL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN, PARA QUE CUMPLA LO DISPUESTO EN LA NORMATIVA DE TRÁFICO RESPECTO A LA CIRCULACIÓN DE BICICLETAS, PATINES, MONOPATINES Y APARATOS SIMILARES POR ACERAS Y ZONAS PEATONALES, PROMUEVA EL CONOCIMIENTO PÚBLICO DE LOS USOS QUE DE TALES VEHÍCULOS AUTORIZA DICHA NORMATIVA EN ESOS ESPACIOS Y ACTÚE CON EL RIGOR NECESARIO PARA EVITAR LOS USOS INDEBIDOS. ACEPTADA.**

Antecedentes

1. Un ciudadano residente en Donostia-San Sebastián solicitó la intervención del Ararteko en relación con la creciente utilización de zonas peatonales para el desplazamiento de bicicletas, y con la falta de respeto de pasos de cebrá y semáforos en rojo.

Según indicaba, las personas que circulan a pie por las zonas que les son propias sufren, por ello, continuas molestias y perjuicios, llegando incluso a ver en peligro su integridad física, como consecuencia de unas actuaciones que no respetan lo establecido en la normativa de tráfico.

2. No es la primera vez que personas vecinas de ese municipio se dirigen a esta institución para plantear cuestiones idénticas, que también se han recibido con posterioridad a la referencia que encabeza esta recomendación.

En la tramitación de los expedientes a que esas quejas han dado origen, hemos tenido oportunidad de trasladar repetidamente al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián las conclusiones a que conduce el análisis de la legislación aplicable.

Hasta el momento, los informes remitidos por la Administración municipal habían ratificado tal análisis, al reconocer la sujeción de las bicicletas a la normativa vigente sobre tráfico y circulación, y la prohibición de que circulen por zonas peatonales salvo que éstas dispongan de plataforma diferenciada prevista al efecto.

3. Mediante el acuerdo de 14 de mayo de 2004, la Junta de Gobierno municipal aprobó un proyecto de Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos, varias de cuyas disposiciones recogen expresamente la posibilidad de que bicicletas y patines circulen por parques públicos y zonas de peatones.



### Consideraciones

1. Los peatones son el elemento más frágil de todos los que circulan por las calles, por lo que, a priori, el tránsito de bicicletas y demás vehículos por aceras y zonas peatonales constituye en sí un motivo de peligro, agravado, además, por la circunstancia de que la coexistencia con los vehículos se produce en una zona que el ordenamiento jurídico destina a la exclusiva utilización de aquellos.

En efecto, conforme a lo previsto en los apartados 55 y 56 del anexo de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, el uso de las zonas peatonales (entre las que se incluyen aceras, andenes y paseos) se encuentra reservado a la circulación de peatones.

En consecuencia, los vehículos tienen vedada la circulación por dichos espacios, tal y como también dispone el artículo 121.5 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, según el cual *“La circulación de toda clase de vehículos en ningún caso deberá efectuarse por las aceras y demás zonas peatonales”*.

Los apartados 5 y 6 del anexo de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, atribuyen a las bicicletas la condición de vehículos, de modo que, en cuanto tales, quedan sujetas a la prohibición de circular por las aceras y zonas peatonales a que hemos hecho referencia.

Únicamente se permite el paso de ciclos o ciclomotores de dos ruedas por estos espacios cuando su conducción se realice a pie, dado que, en esos casos, el apartado 2 del mismo anexo atribuye la condición de peatón a la persona que los dirige.

Respecto a la circulación de patines, monopatines y aparatos similares, el artículo 121.4 del Reglamento General de Circulación establece que quienes los utilicen sólo podrán circular a paso de persona por las aceras o calles residenciales.

2. Los apartados 69 y siguientes del anexo arriba mencionado definen determinadas vías de circulación, destinadas de forma específica a su utilización por ciclos y bicicletas, una de cuyas características es que se trata de zonas diferenciadas de los espacios circundantes.

El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ha hecho uso de estas figuras al proyectar la construcción y desarrollo de una red de carriles-bici interconectados y reservados para la circulación exclusiva de ciclistas, lo que, además de facilitar el uso de las bicicletas como medio de transporte y mejorar la seguridad de quienes las utilizan, ha de contribuir a evitar los riesgos que se generan en situaciones de coexistencia con peatones.

3. El informe del director de Movilidad y del jefe de la Sección Técnica de Movilidad que esta institución recibió como respuesta a la preceptiva solicitud de información

sobre la futura ordenanza, aportaba diversas consideraciones relativas a la constante modificación a que se encuentra sometido el uso de la vía pública, y al considerable retraso con que van siendo introducidas en la legislación vigente las nuevas figuras de coexistencia entre peatones y vehículos que son habituales en otros Estados, circunstancia que, a juicio de aquellos, limita las posibilidades de actuación en la materia.

Tal informe no recogía, sin embargo, valoración alguna sobre cómo conciliar la autorización de que bicicletas y patines circulen por parques públicos y zonas de peatones, prevista en la regulación que se pretende llevar a cabo, con la prohibición expresa de tal extremo que dispone la normativa de rango superior que se encuentra en vigor todavía.

En consecuencia, desde un enfoque de estricta legalidad, que es el que corresponde a nuestro análisis, entendemos que la aprobación de dicho proyecto de ordenanza, en la redacción que conocemos, plantearía problemas difícilmente solventables.

4. Por otra parte, la materialización de dicho texto como ordenanza llevaría a las personas usuarias de bicicletas, patines, monopatines y aparatos similares a la errónea convicción de que cuentan con el amparo del ordenamiento jurídico cuando circulan por aceras y zonas peatonales.

Más bien al contrario, para contribuir de manera efectiva a salvaguardar la integridad de los peatones, el Ayuntamiento debería arbitrar los medios precisos para evitar que se produzcan infracciones a la prohibición de circular por los espacios peatonales, y, en caso de detectarlas, reconvenir a la persona responsable en la forma establecida por la normativa.

Por ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 3/2005, de 2 de febrero, al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián**

Que cumpla lo dispuesto en la normativa general de tráfico respecto a la circulación de bicicletas, patines, monopatines y aparatos similares por aceras y zonas peatonales, promueva el conocimiento público de los usos que de tales vehículos autoriza dicha normativa en esos espacios y actúe con el rigor necesario para evitar que los usos indebidos sigan manifestándose.

**RECOMENDACIÓN 4/2005, DE 17 DE MARZO, AL AYUNTAMIENTO DE SESTAO, PARA QUE DEVUELVA LA CANTIDAD DE 60,10 € ABONADA POR EL INTERESADO EN CONCEPTO DE TASA POR INMOVILIZACIÓN DE SU VEHÍCULO. ACEPTADA.**

Antecedentes

1. A las 10:05 horas del día 13 de mayo de 2002, el agente con número profesional (...) denunció el estacionamiento del vehículo con matrícula (...) por “Estacionar sobre la acera y en línea longitudinal continua amarilla” en la rotonda de la calle Alameda Las Llanas.

El vehículo fue retirado de la vía pública por la grúa, al considerar que constituía peligro, causaba graves perturbaciones a la circulación de vehículos o peatones o al funcionamiento de algún servicio público, o deterioraba el patrimonio público.

A las 9:55 horas del día 27 de mayo de 2002, el agente con número profesional (...) denunció el estacionamiento del mismo vehículo por “Estacionar sobre la acera y en línea longitudinal continua amarilla” en la rotonda de la calle Alameda Las Llanas.

En esa ocasión, el vehículo únicamente fue inmovilizado, en aplicación del artículo del Código de la Circulación, que permite tal actuación cuando el estacionamiento no perturba gravemente la circulación.

El titular del vehículo sometió a la consideración del Ararteko la diferencia de criterio que evidenciaban tales actuaciones, que, además, habían sido ordenadas por el mismo agente.

2. El Ayuntamiento de Sestao, en respuesta a nuestra solicitud de información al respecto, manifestó que no le constaba que el interesado hubiera solicitado la devolución de las tasas abonadas. No obstante, nos dio también traslado de un informe del jefe de la Policía Local que corroboraba los datos aportados por el interesado y manifestaba que la primera actuación había tomado como base el artículo 71.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, mientras que la segunda encontraba amparo en el artículo 292 bis del Código de la Circulación.
3. Una vez que el propio Ayuntamiento había confirmado el hecho de que en las dos ocasiones el vehículo se encontraba estacionado de idéntica forma y en el mismo

lugar, remitimos una nueva comunicación para incidir en la aparente disparidad de criterio que parecían revelar estas actuaciones.

Señalábamos, además, que a nuestro juicio, salvo que la administración municipal pudiera aportar mayor detalle o justificación, ambos estacionamientos perturbaban la circulación de peatones, por lo que en ningún caso procedía la inmovilización del vehículo.

4. El escrito que el Ayuntamiento de Sestao nos envió como respuesta a nuestro análisis obvió cualquier valoración de los argumentos que lo fundamentaban, a pesar de nuestra petición expresa al respecto, y se centró en el hecho de que el interesado no había instado la devolución de las tasas, circunstancia que, a su entender, impediría cualquier pronunciamiento sobre el particular.
5. Así las cosas, comunicamos al interesado la posición del Ayuntamiento, para que pudiera actuar en consecuencia, y, una vez más, requerimos el envío de la valoración que a la administración le merecía nuestro análisis del fondo del asunto.

No obstante, la escueta comunicación que recibimos de esa administración se limitó a remitirse de manera genérica al contenido del informe anterior, por lo que definitivamente no hemos podido conocer la opinión solicitada.

### Consideraciones

1. Tal y como se describe en los antecedentes de este texto, el lugar y las circunstancias en que el interesado estacionó su vehículo los días 13 y 27 de mayo de 2002 fueron idénticas. Así lo asegura su escrito de queja y reconoce el informe del jefe de la Policía Local.

No lo fueron, sin embargo, las consecuencias que de ellos hizo derivar el agente de la Policía Local, ya que mientras en un caso consideró que daba lugar a graves perturbaciones de circulación, no apreció que éstas concurrieran en el otro, y de ese modo, si en la primera ocasión instó la retirada del vehículo, en la posterior propuso su inmovilización.

Esa actuación demuestra, a nuestro juicio, la aplicación de criterios contrapuestos en cuanto se refiere a determinar los casos en que un estacionamiento indebido perturba o no la circulación, disparidad cuya justificación no ha ofrecido ese ayuntamiento, a pesar de nuestros reiterados requerimientos.

2. De cualquier forma, la segunda de las actuaciones no sólo contradice los criterios que pocos días antes había utilizado el mismo agente, sino también el análisis más extendido, según el cual, el estacionamiento sobre las aceras ocasiona, en todo caso, grave perturbación a la circulación de peatones, y que se recoge en numerosas ordenanzas municipales de circulación y sentencias de tribunales de justicia.

A modo de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de noviembre de 2000 (RJ 2001\1213) señala lo siguiente:

*“La Sala considera que la delimitación entre el terreno propio para el tránsito de los peatones (aceras, pasos de peatones, salidas o accesos a determinados inmuebles, pasos rebajados para disminuidos físicos, etc.) y el terreno para la circulación de los vehículos a motor es fundamental, y la frontera entre ambos tiene que ser radicalmente respetada, porque en caso contrario, sobre todo en las grandes ciudades, el abuso del automovilista sobre el peatón será inevitable. Dentro de esos límites, destaca el uso de las aceras, que como dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española están ‘particularmente destinadas para el tránsito de la gente que va a pie’. Sería pura estulticia que la circunstancia de obstaculización grave del tránsito de peatones dependiera de la medida en que el automóvil se sitúa más o menos sobre la acera, porque ello redundaría en la inseguridad jurídica y en la arbitrariedad, por tanto es idóneo y legal que el Ayuntamiento de Barcelona en uso de las competencias que tiene atribuidas por las normas que hemos expuesto, haya considerado que la pura y simple ocupación de las aceras, en todo o en parte, por los automóviles obstaculiza gravemente el tránsito de peatones, eliminando en consecuencia discusiones bizantinas sobre este hecho que dependería de la anchura de la acera, de la mayor o menor superficie ocupada, de la densidad del tráfico peatonal, de las variaciones temporales de éste, etc.”*

En esa línea, acreditadas las circunstancias en que se produjeron los estacionamientos controvertidos (“sobre la acera y en línea longitudinal continua”), no cabe, a nuestro juicio, mantener la tesis de que el vehículo no molestaba la circulación, sino precisamente la contraria, es decir, la de que originaba perturbación a la circulación de peatones.

3. El artículo 71 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial determina que la Administración podrá proceder a la retirada del vehículo, entre otros, en los casos en que constituya peligro o cause graves perturbaciones a la circulación de vehículos y peatones.

Por su parte, el artículo 292 bis del Código de la Circulación posibilita la inmovilización de un vehículo estacionado de forma antirreglamentaria sólo cuando no perturbe gravemente la circulación.

Así pues, las situaciones descritas en la queja hubieran justificado en ambos casos la retirada del vehículo, pero no su inmovilización; medida ésta que, además, lejos de remediar la afectación del tránsito peatonal, sólo podría servir para perpetuar la gravedad creada.

En consecuencia, la inmovilización del vehículo del promotor de la queja se llevó a efecto sin la necesaria cobertura normativa, por lo que la cuantía que abonó para su recuperación fue una cantidad indebida, que el Ayuntamiento debe restituir.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

**RECOMENDACIÓN 4/2005, de 17 de marzo, al Ayuntamiento de Sestao**

Que devuelva la cantidad de 60,10 € abonada por (...) el día 27 de mayo de 2002 en concepto de tasa por inmovilización de su vehículo.

**RECOMENDACIÓN 5/2005, DE 20 DE ABRIL, AL DEPARTAMENTO PARA EL DESARROLLO DEL MEDIO RURAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA, PARA QUE DEJE SIN EFECTO UNA SANCIÓN, POR NO HABER OBSERVADO LAS DEBIDAS GARANTÍAS EN EL PROCEDIMIENTO TRAMITADO PARA SU IMPOSICIÓN. NO ACEPTADA.**

Antecedentes

1. El promotor de la queja solicitó nuestra intervención con relación a la sanción que el antiguo Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa le había impuesto al amparo del artículo 76.4.h) de la Ley autonómica 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza, en el procedimiento sancionador nº (...), por “*disparar a aves de especies protegidas (pinzones y bisbitas)*”.
2. El reclamante consideraba, en su queja, que los hechos que habían motivado la sanción no habían resultado debidamente probados, y tampoco su autoría, ya que, según indicaba, la Diputación había tomado como única prueba de cargo la denuncia que dos guardas forestales habían realizado al respecto, sin haberse pronunciado sobre las alegaciones que él había formulado en su defensa durante el procedimiento sancionador, ni sobre las pruebas que había propuesto para rebatir la versión de los denunciados y negar su responsabilidad en los hechos.
3. Tras analizar la queja, nos dirigimos al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, para que nos proporcionase información sobre el asunto y nos remitiera una copia del expediente administrativo correspondiente al procedimiento sancionador.

En respuesta a nuestra solicitud, ese departamento se limitó a enviarnos una copia del expediente administrativo citado.

4. El examen del expediente administrativo nos permitió constatar los siguientes hechos:
  - El procedimiento sancionador se había iniciado como consecuencia de la denuncia que dos guardas forestales habían formalizado, relatando que: “*Mientras estábamos vigilando la caza, en Elorriaga, nos pareció muy sospechoso escuchar tiros en la zona de Urain, dado que únicamente pasaban pájaros en el lugar donde*

*estábamos y de ninguna otra parte se oía ningún tiroteo así. Subimos a Urain, y pudimos comprobar que quienes estaban allí no estaban disparando, pero escuchamos junto al caserío Urengain que se encuentra algo más adelante a quienes realizaron los tiros que oímos antes, que estaban disparando todavía. Mientras tratábamos de aproximarnos sin que ellos nos vieran, observamos que cuatro o cinco tiradores estaban repartidos en un manzanal, y que dos chicos, valiéndose de su perro, estaban recogiendo lo que caía al hierbal. Nos colocamos a 25 metros del primer tirador, y estuvimos observándolo. Los pájaros a los que disparaba, dado que nosotros estábamos hacia su lado este, en primer lugar pasaban a la par nuestra. De ese modo pudimos ver claramente a qué disparaba. No había la menor duda, todos eran pájaros, la mayoría eran pinzones (*Fringila coelebs*) y bisbitas (*Anthus sp.*), y también hubo algunas alondras (*Alauda arvensis*), lo demás no se podía identificar, pero eran pájaros, y no había ninguno del tamaño del zorzal (*Turdus sp.*). A pesar de saber seguro que cazaban pájaros, lo que queríamos era ver dónde tenían los pájaros que habían recogido, porque era obvio que su objetivo era recogerlos. El cazador al que observábamos disparaba muy de vez en cuando y en los diez minutos que estuvimos junto a él no abatió ningún ejemplar. En un momento dado un vehículo que estuvo junto a nosotros en Urain acudió al lugar, y comenzó a hablar con los cazadores. Por eso, pensamos que les advertiría de nuestra presencia y, en consecuencia, salimos y nos dirigimos hacia ellos. Después de comprobar la documentación, hicimos saber al cazador que sería denunciado”.*

- En el curso del procedimiento, el interesado había negado ser autor de los hechos que se le imputaban, así como los propios hechos recogidos en la denuncia. A tal fin había argumentado en su defensa que: **(a)** no se encontraba en el primer puesto de los que integraban la línea de caza, que, según la denuncia, había sido el que los guardas forestales habían estado observando, sino en el último; **(b)** no disparaba a pinzones y bisbitas, sino a malvices y a tordos campanarios; **(c)** los guardas estaban situados a más de 120 metros de distancia del lugar en el que se encontraba, a una cota más baja y junto a un pinar de unos 25 metros de altura que se interponía entre una y otra posición, por lo que no podían ver el puesto que ocupaba, identificarle ni distinguir las aves a las que disparaba; **(d)** los guardas estaban situados a más de 50 metros del primer cazador de los que formaban la línea, no a 25 como señalaba la denuncia, y a esa distancia resultaba imposible observar a los cazadores sin ser vistos; **(e)** los guardas no le habían identificado mientras cazaba; y **(f)** los guardas sólo habían denunciado a dos de los cazadores allí presentes, no a todos.
  
- El interesado había propuesto, asimismo, que se realizara una medición de las distancias citadas y se comprobase si desde el punto en el que se situaron los guardas forestales se podía ver el puesto donde él estaba, así como distinguir al cazador que lo ocupaba y a las especies a las que disparaba procedentes de su derecha.



- Las alegaciones del reclamante no habían sido valoradas en ninguno de los trámites del procedimiento, ni en su resolución. Tampoco había habido ningún pronunciamiento sobre las pruebas que había propuesto, ni éstas se habían practicado.

Con relación a ambas, la resolución se había limitado a reiterar lo ya explicitado en la propuesta de resolución al respecto, expresando que: *“Los hechos se consideran probados, a la vista de lo señalado en la denuncia, donde los guardas denunciantes señalan que vieron perfectamente las aves a las que disparaba el denunciado y que se trataba de pájaros, sobre todo pinzones y bisbitas”*.

- El promotor de la queja había reproducido sus alegaciones y propuesto las mismas pruebas en el recurso de reposición que interpuso contra la resolución sancionadora, obteniendo nuevamente idéntica respuesta en la resolución del recurso (*“Los hechos se consideran probados, a la vista de lo señalado en la denuncia, donde los guardas denunciantes señalan que vieron perfectamente las aves a las que disparaba el denunciado y que se trataba de pájaros, sobre todo pinzones y bisbitas”*).
5. Por otro lado, constatamos que el expediente administrativo no acreditaba que se hubiera dado traslado de las alegaciones del promotor de la queja a los guardas forestales denunciantes. Tampoco acreditaba que éstos hubieran ratificado la denuncia después de conocer dichas alegaciones, ni que se hubieran pronunciado sobre ellas.
6. A la vista de los hechos documentados en el expediente administrativo, entendimos, con fundamento en las mismas consideraciones que más adelante desarrollaremos, que el Departamento Foral de Agricultura y Medio Ambiente había otorgado a la denuncia de los guardas forestales el valor de prueba absoluta e indiscutible de los hechos que se imputaban al reclamante, y que tal entendimiento de la cuestión era incompatible con el derecho a la presunción de inocencia y vaciaba al procedimiento sancionador de su función propia, como instrumento al servicio de la realización del derecho constitucional de defensa, convirtiéndolo en una mera sucesión formal de trámites, desvinculados de dicha función.

Estimamos, igualmente, que tanto las alegaciones que el interesado había formulado en el procedimiento sancionador como las pruebas que había propuesto resultaban, a primera vista, pertinentes para defender su posición y susceptibles, además, de alterar la decisión final del procedimiento. Por tal motivo, consideramos que, al no haber habido ningún pronunciamiento al respecto en el procedimiento, como exige la doctrina del Tribunal Constitucional y las normas que la han positivizado, y al haber actuado ese departamento como si unas y otras no se hubieran producido, se había menoscabado el derecho de defensa del reclamante (art. 24 CE).

Consecuentemente con esta valoración, entendimos que la sanción adolecía de un vicio de nulidad de pleno derecho de los previstos en el artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

7. Trasladamos nuestras consideraciones al nuevo Departamento para el Desarrollo del Medio Rural, que había asumido las funciones que en este ámbito correspondían al entonces Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, para que nos expresase su parecer al respecto.

En respuesta a nuestra solicitud, dicho departamento nos indicó que, a su juicio, no se había vulnerado el derecho de defensa del interesado, porque tanto las alegaciones que había presentado como los medios de prueba que había propuesto *“fueron obviamente tenidos en cuenta y valorados respectivamente por el instructor y el órgano resolutorio”*.

Nos indicó, asimismo, que las alegaciones del interesado debían ser rechazadas, aduciendo nuevamente como fundamento de esta apreciación que los hechos habían sido percibidos directamente por los guardas forestales y consignados en la denuncia, y que, debido a ello, tales hechos tenían atribuida legal y jurisprudencialmente la presunción de veracidad.

Y en lo concerniente a la prueba propuesta por el reclamante, nos expresó que: *“se consideró improcedente tanto por el instructor como por el órgano resolutorio del expediente, por cuanto de las alegaciones presentadas claramente se desprende que la persona denunciada desconocía en todo momento cuál fue la posición de los guardas forestales y, por tanto, también la distancia que mediaba entre ellos (y que solicitaba medir), al no haber visto a los guardas hasta que éstos se dejaron ver para dirigirse al lugar donde se hallaba la persona denunciada. Además, si bien en el presente expediente la distancia de 25 metros a la que estaba el guarderío permite observar claramente las especies de aves que cazaba, es preciso destacar que los guardas forestales suelen emplear prismáticos en su labor de policía y custodia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal, lo que haría absolutamente innecesaria la medición propuesta”*.

### Consideraciones

1. El Tribunal Constitucional viene reconociendo, desde el comienzo de su andadura, la vigencia en el ámbito administrativo sancionador de un conjunto de garantías derivadas del artículo 24 de la Constitución. Una de tales garantías es *“la exigencia de que el implicado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga”* (STC 3/1999, de 25 de enero, FJ 4º).

La importancia del procedimiento como conjunto de garantías encaminadas a hacer efectivo el derecho de defensa en el ámbito del derecho administrativo sancionador ha sido puesta, igualmente, de relieve por el Tribunal Supremo con reiteración. La sentencia de 1 de junio de 2000 (RJ 7378) lo expresa de este modo: *“la resolución*

*administrativa debe dictarse, respetando el sistema de garantías establecido en las normas rectoras del procedimiento, sistema de garantías cuyo designio final es la defensa del administrado frente a la Administración” (FJ 1.º).*

Ahora bien, como el propio Tribunal Constitucional se ha encargado de señalar, “*de nada serviría que el expedientado cuente con un trámite de alegaciones para su defensa si no existe un correlativo deber de responderlas, o proclamar el derecho a la presunción de inocencia si no se exige al órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias” (STC 7/1998, de 13 de enero, FJ 5.º).*

De ahí que la motivación y la congruencia constituyan derechos instrumentales para la realización de las garantías del artículo 24 de la CE aplicables en este campo, y posean una dimensión constitucional que el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente (STC 7/1998, de 13 de enero, FJ 7.º).

2. En el caso particular de las pruebas, la obligación de motivar la denegación de las que solicita la persona inculpada forma parte específicamente, según el mismo Tribunal, del derecho a utilizar los medios adecuados para la defensa, recogido en dicho precepto constitucional. Debido a ello, este derecho resulta vulnerado, según su doctrina, si la prueba propuesta se rechaza sin ninguna motivación, o cuando la motivación que se ofrece es manifiestamente arbitraria o irrazonable.

El Tribunal Supremo ha tenido también ocasión de pronunciarse al respecto, entendiendo que el rechazo inmotivado de las pruebas es causa de nulidad de pleno derecho de la sanción recaída en el procedimiento en el que se ha cometido tal vicio (Sentencia de 1 de junio de 2000, ya citada, entre otras).

Son, igualmente, abundantes las sentencias dictadas por los tribunales superiores de justicia declarando la nulidad de una sanción impuesta con incumplimiento del deber de motivar la denegación de las pruebas. En este sentido se manifiesta, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 5 de octubre de 2001 (RJCA 195), que en un procedimiento sancionador en el que no hubo ningún posicionamiento expreso sobre las pruebas, ni éstas se practicaron, consideró que se había incurrido en una infracción procedimental causante de indefensión.

3. La más reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 9/2003, de 20 de enero, resume la doctrina de este Tribunal sobre todas las cuestiones señaladas, con cita de algunos de sus pronunciamientos más importantes.

Esta sentencia considera, además, que el rechazo de una prueba tomando como base el “*ser improcedente ya que no altera la resolución final del procedimiento, reflejando el pliego de cargos los hechos que se (...) imputan (...), siendo solamente éstos los que califican la supuesta infracción” no cumple las exigencias constitucionales que debe observar la motivación en estos supuestos, y no duda*

*en calificar esta motivación de arbitraria e irrazonable. Tal consideración se fundamenta, según expresa, en que el rechazo así formulado “carece de una mínima valoración acerca de la procedencia de la prueba, pues comporta un prejuicio negativo acerca del resultado de la prueba, pese a que ésta versaba sobre el sentido de los propios hechos enjuiciados; y, en segundo lugar, dicha respuesta vacía de contenido propio y hace inútil el expediente sancionador –que queda prefigurado por el pliego de cargos– pues (...) parte en realidad ‘del erróneo principio de que el cargo determinado por el funcionario tiene una presunción ‘iuris et de iure’, y que al fin y a la postre no admite prueba en contrario’” (FJ 4º).*

Hemos estimado oportuno transcribir literalmente la valoración que el Tribunal Constitucional realiza en este caso, pues, como más adelante explicaremos, apreciamos una gran similitud entre las razones materiales ofrecidas allí por la Administración para rechazar las pruebas que la persona interesada propuso y las que, al margen del procedimiento sancionador, nos ha trasladado el Departamento para el Desarrollo del Medio Rural para justificar la denegación tácita de las que solicitó el reclamante en el caso de la queja.

4. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha positivizado la doctrina constitucional reseñada. Así, incluye la exigencia de procedimiento como uno de los principios esenciales de la potestad sancionadora (arts. 127 y 134), e incorpora también los derechos del presunto responsable a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes (art. 135), así como el derecho a obtener una resolución motivada que decida todas las cuestiones planteadas por la persona interesada (art. 138), y a que la denegación de las pruebas propuestas se realice, igualmente, de una manera motivada, y sólo cuando dichas pruebas, por su relación con los hechos, no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable (art. 137.4).

En el ámbito autonómico, la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, recoge, igualmente, estas garantías (arts. 2, 23, 36, 37 y 43).

Sin embargo, el cumplimiento de las previsiones legales mencionadas no puede ser entendido de una manera estrictamente formal, porque, si así se hiciera, se estaría desconociendo el cometido que constitucionalmente tienen asignado el procedimiento, la motivación y la congruencia como instrumentos al servicio de la realización de las garantías y derechos que el artículo 24 de la CE proyecta sobre los procedimientos administrativos sancionadores.

Desde esta perspectiva finalista, es, por tanto, esencial que en estos procedimientos la Administración:

- valore expresamente las alegaciones que la persona inculpada realiza en su defensa y motive suficientemente su rechazo.

- valore expresamente la procedencia de las pruebas propuestas por la persona interesada, se pronuncie de forma expresa sobre ellas y motive suficientemente su rechazo.
  - decida el procedimiento mediante una resolución suficientemente motivada, que se pronuncie expresamente sobre todas las cuestiones planteadas en su seno y contenga una valoración de conjunto de la prueba.
  - resuelva los recursos interpuestos contra la sanción de forma motivada y en congruencia con lo alegado por la persona interesada.
5. El expediente administrativo correspondiente al procedimiento sancionador objeto de la queja que nos ha facilitado el organismo foral revela, sin embargo, que en este caso no se cumplieron debidamente las garantías expresadas.

Como ha quedado señalado en los antecedentes, el expediente pone de manifiesto que las alegaciones que el reclamante formuló en su defensa y que, más tarde, reprodujo en el recurso de reposición que interpuso contra la sanción, no fueron objeto de ningún pronunciamiento expreso. Muestra, igualmente, que tampoco hubo ningún pronunciamiento sobre las pruebas que el interesado propuso para probar su versión de los hechos y desvirtuar el relato que los guardas forestales consignaron en la denuncia. Y pone de manifiesto, en fin, que tales pruebas no se practicaron.

Ya hemos avanzado que, a nuestro parecer, tanto las alegaciones que formuló el promotor de la queja, negando los hechos y su autoría, como las pruebas que solicitó para poder acreditarlas resultaban, a primera vista, pertinentes para la defensa de la posición que estaba manteniendo en su defensa, por su relación directa con la determinación de los hechos que se le imputaban y de su responsabilidad en esos hechos. A nuestro juicio, dichas alegaciones eran, además, susceptibles de haber alterado la decisión final del procedimiento, si el interesado hubiera conseguido probarlas.

Por tal motivo, aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional que venimos reseñando, consideramos que la falta de pronunciamiento expreso sobre ambas en el seno del procedimiento sancionador, y su tácito rechazo, conculcaron el artículo 24 de la CE, al entender, como hemos expresado, que dichas irregularidades procedimentales menoscabaron de una manera efectiva y real el derecho de defensa del interesado.

El Departamento para el Desarrollo del Medio Rural en las explicaciones que nos ha ofrecido con motivo de la queja asegura, como hemos indicado en los antecedentes, que tanto las alegaciones como las pruebas fueron valoradas y tenidas en cuenta por el instructor y el órgano resolutorio.

A este respecto, es nuestro deber puntualizar que el expediente administrativo no acredita este hecho. Lo que el expediente acredita es, como venimos reiterando,

que este departamento actuó como si unas y otras no se hubieran producido, amparándose en que ambas resultaban contrarias a la propia denuncia de los guardas forestales que había motivado la iniciación del procedimiento, y que las descartó tácitamente sin recabar siquiera la opinión de los propios guardas sobre ellas.

Debemos hacer notar, asimismo, que, con arreglo a la doctrina constitucional citada, la valoración de las alegaciones que formula la persona inculpada en un procedimiento sancionador y de las pruebas que propone en su defensa debe exteriorizarse en el propio procedimiento, para que la persona interesada pueda conocer dicha valoración y las razones por las que se ha alcanzado una conclusión tal. La exteriorización fuera del procedimiento o la falta de exteriorización desvirtúan el sentido y finalidad de estos trámites, porque privan a la persona inculpada de su derecho a conocer la decisión correspondiente y su fundamento, y le hurtan los elementos necesarios para poder criticarla, oponerse a ella con eficacia y articular una defensa adecuada a sus intereses.

6. Con motivo de la queja, el Departamento para el Desarrollo del Medio Rural nos ha trasladado las razones por las que considera que deben ser rechazadas las alegaciones que formuló el reclamante y las pruebas que solicitó.

En nuestra opinión, tales razones carecen de relevancia desde la perspectiva del artículo 24 de la CE y de las previsiones legales establecidas al efecto, pues, para gozar de validez desde esta perspectiva, tendrían que haberse exteriorizado en el seno del procedimiento sancionador.

No obstante, nos gustaría realizar algunas precisiones sobre el particular, porque, a nuestro juicio, la justificación que dicho departamento nos ofrece revela un entendimiento de la presunción de veracidad incompatible con su configuración legal y jurisprudencial.

Como ha quedado señalado en los antecedentes, el departamento citado considera que las alegaciones del interesado deben ser rechazadas, fundamentándose a tal fin en la presunción de veracidad que tienen legal y jurisprudencialmente reconocidos los hechos que los guardas forestales constatan en el ejercicio de sus funciones, cuando los consignan en el correspondiente documento público con las formalidades debidas.

En cuanto a la prueba solicitada por el reclamante, entiende que es improcedente, al considerar que sus alegaciones evidencian que ignoraba cuál era la posición desde la que le observaban los guardas, pues, según expresa, de acuerdo con dichas alegaciones, el interesado no llegó a ver a éstos en ese lugar. Además, estima que la distancia que, según la denuncia, mediaba entre uno y otros permitía distinguir las especies a las que aquél disparaba, y que los guardas "*suelen emplear prismáticos en su labor de policía y custodia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal*".

Dejando a un lado esta última razón, pues estimamos que lo relevante es lo que sucedió en el supuesto concreto analizado, y en el expediente no se acredita que

los guardas utilizasen en este caso los prismáticos, la justificación que se nos ofrece sobre la improcedencia de las pruebas y de las alegaciones que formuló el reclamante en su descargo descansa, en nuestra opinión, en la errónea apreciación de que los hechos tuvieron que suceder irremediamente en la forma que se relata en la denuncia.

A nuestro juicio, dicha justificación guarda una gran similitud con la analizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 9/2003, de 20 de enero, que hemos reseñado con anterioridad, en tanto que, como allí sucedía, supone otorgar a la versión de los guardas forestales el valor de prueba absoluta e indiscutible de los hechos, y comporta un prejuicio negativo sobre el resultado de la prueba propuesta por el interesado. Como señala el Tribunal, este tipo de actuaciones hace inútil el procedimiento sancionador, le vacía del contenido y finalidad que le son propios, y deja, además, al inculpado sin posibilidad de probar su propia versión.

La presunción de veracidad de los hechos que los guardas denunciaron, que la Diputación invoca basándose en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con los artículos 40.1 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, y 6.q) de la Ley autonómica 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, así como en la doctrina jurisprudencial que considera que las personas que ostentan el cargo de guarda forestal de caza y pesca tienen las condición de agentes de la autoridad a estos efectos, no puede, en nuestra opinión, amparar una conclusión como la alcanzada por el organismo foral.

El artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, otorga, en efecto, valor probatorio a los hechos constatados por determinados funcionarios públicos en los términos que establece, pero lo hace *“sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”*. Este precepto no reconoce, por tanto, un valor probatorio absoluto e indiscutible a las manifestaciones de dichos funcionarios.

Tampoco lo hace la doctrina jurisprudencial recaída al efecto ni las sentencias que el organismo foral cita (Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1979, de 2 de julio de 1997 y de 4 de febrero de 1998, y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 21 de junio y de 12 de julio de 2002). Conforme a dicha doctrina, la presunción de veracidad que se otorga a los hechos observados por los agentes de la autoridad es una primera prueba que no tiene el carácter de prueba absoluta, ni impide a la persona inculpada proponer otras que estime necesarias para rebatir tales hechos. Su particularidad radica simplemente en que desplaza al interesado la carga de acreditar que los hechos discurrieron de otro modo.

Con relación a esta cuestión, nos parece interesante recordar la posición que el Tribunal Constitucional mantuvo en la Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre con relación al artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, que otorga a las informaciones policiales esa misma virtualidad en los procedimientos sancionadores relativos a las materias que regula.

El Tribunal reconoce en la sentencia la relevancia probatoria que el artículo otorga a las informaciones de los agentes, pero considera, igualmente, que esas informaciones no pueden llegar “a prevalecer, sin más, frente a lo alegado por el expedientado o frente a cualesquiera otros medios de prueba o que se impusiera –incluso al margen de toda contraria alegación o probanza– sobre la apreciación racional que acerca de los hechos y de la culpabilidad del expedientado se hubiera formado la autoridad llamada a resolver el expediente”, porque si así fuera “una tal presunción iuris et de iure en orden a la certeza de lo informado por los agentes (...) sería inconstitucional, por contrario a la presunción de inocencia” (FJ 11º).

En el mismo sentido se ha pronunciado este Tribunal con relación a atribuciones similares establecidas legalmente a favor de las Inspecciones de Trabajo y de Tributos (STC 76/1990).

7. En lógica correspondencia con la valoración que nos merecen las irregularidades que hemos observado en el procedimiento que la Diputación Foral tramitó para imponer la sanción objeto de la queja, desde la perspectiva de su afectación al derecho constitucional de defensa (art. 24 CE), estimamos que dicha sanción está viciada de nulidad de pleno derecho, por aplicación de la causa establecida en el artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por todo ello, en conformidad con el artículo 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

**RECOMENDACIÓN 5/2005, de 20 de abril, al Departamento para el Desarrollo del Medio Rural de la Diputación Foral de Gipuzkoa**

Que deje sin efecto la sanción acordada en el procedimiento sancionador nº (...), así como, en su caso, los actos de ejecución de esa sanción.



**RECOMENDACIÓN 6/2005, DE 1 DE JUNIO, AL AYUNTAMIENTO DE IRUN, PARA QUE:**

- 1. CONDICIONE LA AUTORIZACIÓN OTORGADA PARA LA ORGANIZACIÓN DE UN ALARDE EXCLUYENTE DE LAS MUJERES A SU ADECUACIÓN A LA LEY VASCA 4/2005, PARA LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES, EXIGIENDO COMO REQUISITO IMPRESCINDIBLE LA PARTICIPACIÓN IGUALITARIA DE LAS MUJERES.**
- 2. ASUMA LA HABILITACIÓN DE UN ALARDE IGUALITARIO, YA SEA MEDIANTE LA CONVOCATORIA DE UN ALARDE PÚBLICO O ESTIMANDO FAVORABLEMENTE LOS TÉRMINOS DE LAS SOLICITUDES ELEVADAS PARA LA SUBVENCIÓN Y AUTORIZACIÓN DE UN ALARDE MIXTO.**
- 3. EJERZA LAS FACULTADES DE POLICÍA QUE IMPIDAN, DURANTE EL PERIODO FESTIVO, LA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS QUE CONSTITUYAN FOCOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS PERSONAS PARTIDARIAS DE UN ALARDE IGUALITARIO, Y ACTIVE INSTITUCIONALMENTE, A LO LARGO DE TODO EL AÑO, CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN QUE PROMUEVAN UN CAMBIO DE LA OPINIÓN PÚBLICA HACIA POSICIONES DE ACEPTACIÓN DE LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES EN EL ÁMBITO FESTIVO. NO ACEPTADA**

Antecedentes

1. Mediante un escrito de queja formulado por una persona particular se solicitó la intervención de esta institución en defensa del derecho de las mujeres a participar en condiciones de igualdad respecto a los varones en el próximo Alarde de San Marcial. Trasladaba asimismo a esta institución su preocupación por la autorización municipal ya otorgada a los organizadores del denominado Alarde tradicional (que excluye la participación igualitaria de las mujeres), y nos remitía copia del escrito presentado ante el Ayuntamiento de Irun por dos colectivos de defensa de los derechos de las mujeres, solicitando la organización por parte del Ayuntamiento de un Alarde

público e igualitario para mujeres y hombres. La reclamante exponía igualmente la necesidad de que el Ayuntamiento de Irun cumpliera con el mandato constitucional de remover todos los obstáculos que impiden la plena igualdad de las mujeres en lo que respecta a su participación en este acontecimiento festivo. Finalmente nos planteaba cómo debía afectar a esta cuestión la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, recientemente aprobada por el Parlamento Vasco.

2. En consonancia con la totalidad de pronunciamientos emitidos por esta institución desde el año 1996 y con la finalidad de proteger un derecho que entendemos menoscabado por la situación de facto que se produce anualmente en Irun, nos dirigimos a usted el pasado día 22 de marzo, con objeto de conocer cuál era la posición de ese Ayuntamiento en relación con el Alarde de este año 2005, habida cuenta de la reciente aprobación por parte del Parlamento Vasco de la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley vasca de igualdad), que a nuestro juicio alteraba el marco jurídico anterior, precisando y reforzando las obligaciones que atañen a los poderes públicos en orden a hacer realidad el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo. Concretamente, le planteábamos que nos trasladara su posición respecto a las siguientes cuestiones:
  - a) La autorización ya otorgada a la entidad “Junta de Mandos del Alarde Tradicional de San Marcial de Irun” para organizar la próxima edición de 2005 del Alarde de San Marcial, entidad que como es notorio pretende organizar el Alarde excluyendo la participación de mujeres en condiciones de igualdad.
  - b) La solicitud formulada por dos colectivos defensores de la participación igualitaria de mujeres, dirigida a este Ayuntamiento para instar a que se organice un Alarde público e igualitario para mujeres y hombres.

Finalmente, le recordábamos que el nuevo marco jurídico sienta nuevas bases sobre las que deben actuar los poderes públicos, afectando a los dos aspectos anteriores, por cuanto que este Ayuntamiento tiene la doble obligación, de un lado, de abstenerse de apoyar directa o indirectamente una fiesta con exclusión de las mujeres en condiciones de igualdad, y de otro, de habilitar un espacio festivo igualitario que ponga fin a la situación de discriminación que las vecinas de su localidad viven con motivo de las fiestas de este municipio.

3. Sometidas a su consideración estas reflexiones, nos remitió posteriormente un escrito en el que nos daba cuenta de toda la documentación que acompañaba al otorgamiento de autorización a la entidad “Junta de Mandos del Alarde Tradicional” –incluido un informe jurídico encargado por el Ayuntamiento a un abogado particular–, y en el que nos comunicaba asimismo que nos remitiría la resolución relativa a la solicitud de organización de un Alarde público, una vez que ésta hubiera sido dictada.

Por otro lado, este Ararteko solicitó una entrevista con usted que tuvo lugar el día 9 de mayo de 2005 y que posibilitó un intercambio directo de las opiniones y posiciones que ambas instituciones mantienen en relación con este asunto, reunión, en la cual se intercambiaron igualmente un documento elaborado por esta institución

sobre la incidencia de la Ley vasca de igualdad en la cuestión de los Alardes de Irun y Hondarribia (en adelante “documento de análisis de la Ley de igualdad), y un segundo informe jurídico encargado por su Ayuntamiento a un abogado privado para que dilucidara sobre la solicitud de organización por el Ayuntamiento de un Alarde público (en adelante, “informe del abogado”), en relación con la nueva ley del Parlamento Vasco. Posteriormente le remitimos de nuevo un escrito en el que le solicitábamos que nos trasladara su posición definitiva en este asunto y le anunciábamos nuestra intención de resolver este expediente de queja, fundándonos en las consideraciones expuestas en el “documento de análisis de la Ley de igualdad”, examinados oportunamente los argumentos esgrimidos en el “informe del abogado” entregado por usted.

Tanto del escrito en el que nos remite toda la documentación referida a la autorización otorgada a la entidad “Junta de mandos del Alarde tradicional”, como de la entrevista mantenida con usted, así como del informe del que nos hizo entrega a lo largo de dicha entrevista, extraemos las siguientes conclusiones relativas a su posición en este asunto:

- a. Su negativa a modificar la autorización otorgada a la entidad organizadora del Alarde tradicional para adecuarla al mandato, que a nuestro juicio, se deriva del artículo 14 y 9 CE, y que se concreta en las obligaciones precisas que contiene la Ley 4/2005 del Parlamento Vasco.
- b. Su posición contraria a organizar un Alarde público que habilite un espacio de participación festiva igualitaria a las vecinas de Irun.

Las razones en las que funda su posición el Ayuntamiento de Irun, se resumen de la siguiente manera:

- a) Que la validez de la autorización ya otorgada a la entidad “Junta de Mandos del Alarde tradicional”, según recoge la resolución nº 386 de 17 de febrero de 2005, habría sido confirmada ya por la sentencia de 21 de junio de 2002 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV), en relación con el Alarde de Irun del año 2001.

Dicha validez se funda en la consideración de que el acto cuya autorización otorga el Ayuntamiento, es organizado por una persona jurídico privada, lo cual atenuaría la operatividad del principio de igualdad proyectado sobre el ámbito de las relaciones entre particulares, que no se vería, en consecuencia, conculcado, pues el llamado Alarde tradicional no comporta trato vejatorio, ni indigno para las personas.

Además, el carácter reglado de la autorización, obligaría al Ayuntamiento a otorgar o denegar la autorización, atendiendo exclusivamente al cumplimiento de los requisitos legales por parte de quienes pretenden realizar la actividad en cuestión.

Por otro lado, se señala que en ningún caso la autorización otorgada entraña monopolio para organizar el Alarde, pues no impide que otras personas o grupos formulen una solicitud para organizar el Alarde de un modo distinto al llamado tradicional, permitiendo la participación de mujeres.

- b) En relación con la cuestión de la existencia o no de un deber municipal de organizar un Alarde público e igualitario, en el “informe del abogado”, se considera que ni la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) contempla, entre los servicios municipales obligatorios de su artículo 26, la organización de un Alarde, ni del articulado de la Ordenanza municipal del Alarde de San Marcial se desprende una obligación directa del Ayuntamiento de Irun para llevar a cabo dicha organización. Además, se invocan las sentencias del TSJPV de 7 de octubre de 1999 y de 10 de septiembre de 2002 (esta última por cuanto se remite a la primera), para afirmar la inexistencia de deber u obligación legal del Ayuntamiento de organizar el Alarde.
  - c) Por lo que respecta a la nueva Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, se indica que a través de la misma no se produce una modificación del “listón constitucional” del principio de igualdad, tal y como lo vendría a demostrar la cláusula contenida en el artículo 3.1 c) que reproduciría textualmente la noción jurisprudencial constitucional de “justificación objetiva y razonable” para legitimar un trato diferenciado. Por ello, ese Ayuntamiento entiende que, ni la cláusula del apartado segundo del artículo 25.1 de la Ley vasca de igualdad –que obliga a prohibir la organización de actos culturales que discurriendo por espacios públicos no permitan el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad–, ni la totalidad de acciones positivas a cuya puesta en marcha obliga la referida ley, constituyen deberes que le afecten en relación con el Alarde, a falta de una situación de discriminación, como presupuesto de hecho para la aplicación de estas disposiciones.
4. Con posterioridad a estos hechos, hemos recibido en esta institución una ampliación de la documentación que acompañaba a la queja inicialmente formulada, por la que se nos pone en conocimiento de una solicitud de subvención que, acogándose a la convocatoria municipal de subvenciones para actividades culturales para el año 2005, eleva el colectivo “Alarde publikoaren alde, Alardezaleak”, con el objeto de financiar los gastos que genere la “organización del Alarde mixto de San Marcial para el año 2005”. También se nos ha hecho llegar, más recientemente, una copia de la solicitud de autorización para la organización de un Alarde mixto, elevada ante ese Ayuntamiento por el mismo colectivo que ha solicitado la subvención. La parte interesada nos traslada que están a la espera de una resolución municipal al respecto, pero que, en todo caso, esperan que ambas solicitudes se resuelvan favorablemente, pues entienden que corresponde al Ayuntamiento promover las condiciones materiales que favorezcan y habiliten la existencia de un espacio festivo igualitario en Irun.
5. Finalmente, hemos tenido conocimiento de la resolución nº 1342, emitida por usted, en la que desestima la solicitud de convocatoria de un Alarde público e igualitario

para el año 2005 y hemos recibido, asimismo, su escrito dirigido a esta institución, de 24 de mayo de 2005, en el que nos traslada su posición respecto al “documento de análisis de la Ley de Igualdad” que le entregamos. En ambos escritos municipales se reiteran los argumentos arriba expuestos, ya recogidos en el “informe del abogado”, y que seguidamente pasamos a examinar.

6. Debemos hacer mención, por último, de la queja trasladada personalmente al Ararteko por un grupo de padres y madres de jóvenes y adolescentes que pretenden participar en el Alarde igualitario o lo apoyan directa o indirectamente. Denuncian que el clima de violencia que actualmente se vive en Irun contra las personas que defienden un modelo de Alarde que garantice la igualdad a las mujeres pone en riesgo la integridad física y moral de sus hijas e hijos. Para ello solicitan la intervención de esta institución, en aras de buscar soluciones que garanticen un clima de paz y tolerancia para estas personas, tanto los días en que tienen lugar las fiestas de Irun, como el resto del año. El Ararteko ha comunicado ya esta demanda al Alcalde de Irun en la citada reunión del 9 de mayo, quien ha mostrado su disposición positiva a emprender acciones para erradicar este clima de violencia.

#### Consideraciones

1. En primer lugar, hemos de insistir en que **la nueva Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres**, recientemente aprobada por el Parlamento Vasco (Ley vasca de igualdad), **instaura nuevas bases jurídicas e instrumentos sobre los que debe pivotar la solución al problema de la discriminación de las mujeres en el Alarde de Irun**. Esta idea queda extensamente explicada en el documento entregado por este Ararteko al Alcalde de Irun, en el que se analiza más pormenorizadamente la incidencia de esta ley en la cuestión de los Alardes.

La posición consolidada del Ararteko en este asunto ha sido ya reiteradamente expresada con anterioridad, y es de firme y rotunda defensa del derecho de las mujeres a participar en condiciones de igualdad respecto a sus conciudadanos varones en el Alarde de Irun. Para ello nos fundamos en la totalidad de normas que, en nuestro ordenamiento jurídico interno e internacional, consagran el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo, así como la obligación de los poderes públicos de remover los obstáculos a la igualdad y poner los medios para su realización efectiva. Consideramos que el Ayuntamiento de Irun goza de una posición institucional privilegiada para lograr este objetivo indiscutible en una sociedad democrática, y se erige por ello en principal responsable de su consecución.

Sin embargo, hasta ahora, podemos constatar que no sólo no ha puesto los medios para hacer posible esta incorporación de las mujeres al Alarde, sino que ha facilitado ostensiblemente la celebración anual de un Alarde en el que las mujeres no pueden participar en condiciones de igualdad. Para ello se ha escudado en el argumento jurídico –que formulamos genéricamente– de la no obligatoriedad legal de una actuación municipal que ponga fin a la situación de discriminación. Pues bien, si hay

una norma que concreta obligaciones precisas en beneficio de la consecución de la igualdad de mujeres y hombres, haciéndolas ineludibles para los poderes públicos destinatarios de las mismas, esa norma es hoy, en el ámbito territorial vasco, la Ley 4/2005 para la Igualdad de mujeres y hombres. Por esa razón, esta ley constituye un elemento novedoso que refuerza notablemente la tesis, sostenida por esta institución, de que el Ayuntamiento de Irun tiene el deber legal de activar medidas concretas que tengan como resultado la no habilitación de espacios festivos discriminatorios y la creación de un espacio festivo igualitario para mujeres y hombres.

No lo entiende así el Ayuntamiento de Irun, según se desprende de los intercambios de opinión que hemos podido mantener. Por ello, resulta necesario en este punto considerar el argumento al que se refiere el informe jurídico encargado por este consistorio, que rechaza la idea de que la ley pueda alterar en lo más mínimo el status quo jurídico anterior, argumento que sirve como presupuesto para desechar cualquier mandato derivado de esta norma. Esta posición teórica constituye un *prius* que sirve al Ayuntamiento para mantener una postura de inmovilismo en este tema que, a nuestro juicio, puede conducir a su bloqueo irresoluble, sin que a las vecinas de Irun que ven anualmente conculcado su derecho de igualdad, se les ofrezca un horizonte de reconocimiento material del mismo.

Así, el “informe del abogado” se funda en el artículo 3.1 c de esta ley que, al admitir las medidas de trato diferente para hombres y mujeres, siempre y cuando estén fundadas en una “justificación objetiva y razonable”, estaría recogiendo una noción previamente desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), de lo cual –concluye este informe– se deriva que el listón constitucional no ha sido modificado por la Ley vasca de igualdad, y en consecuencia sigue vigente el marco jurídico anterior a esta norma, en el cual el Ayuntamiento puede operar sin tener que cumplir con el doble mandato al que hacíamos arriba referencia.

Tenemos que señalar que la noción de “justificación objetiva y razonable” sirve a la doctrina y jurisprudencia constitucional para delimitar el ámbito, por definición restrictivo, en el que puede producirse un trato diferente para hombres y mujeres sin, con ello, contravenir el artículo 14 de la Constitución. Dicha doctrina y jurisprudencia han desarrollado este concepto para admitir de manera excepcional y fundada, medidas de trato diferente para uno de los sexos, y en particular, para admitir las medidas llamadas de acción o discriminación positiva, cuya finalidad última es la de favorecer a las mujeres como colectivo socialmente desfavorecido, esto es, para justificar medidas que signifiquen un trato más favorable para las mujeres que para los hombres. Dichas medidas deben justificarse objetiva y razonablemente, puesto que suponen una excepción a la regla general de igualdad de trato. El supuesto de la exclusión de las mujeres de los Alardes, por la única razón de ser mujeres, no tiene de ningún modo encaje en esta noción, pues no halla fundamento objetivo alguno que lo justifique. De hecho, el intento de que así fuera, fue rechazado ya por los tribunales en los procesos contencioso-administrativos en que se planteó (cfr. los escritos de la defensa del Ayuntamiento y de la parte coadyuvante, la asociación partidaria del

Alarde tradicional “Irungo Betiko Alardearen Aldekoak”, en el recurso de casación ante el Tribunal Supremo 2241/1998 para Irun), y no ha servido posteriormente para fundar ningún pronunciamiento judicial relacionado con el Alarde. El artículo 3.1 c) de la ley vasca de igualdad se refiere a esta noción como justificación de la excepción a la regla de la igualdad de trato o no discriminación que se enuncia en el encabezamiento de dicho precepto, recogiendo además dos supuestos de medidas de acción positiva. Resulta significativo, en cualquier caso, que el Ayuntamiento no exponga de ningún modo, ni en ninguno de los escritos que hemos recibido, en qué habría de consistir dicha justificación objetiva y razonable para excluir a las mujeres del Alarde de Irun.

En todo caso, la Ley vasca 4/2005 no puede obviamente rebajar nunca el “listón constitucional” de la igualdad constitucional, que resulta indisponible para el legislador, y al que se refiere el informe del Ayuntamiento, pero sí puede –y ese es justamente su principal cometido– concretar, mediante la configuración de un régimen legal de obligaciones precisas, cómo debe articularse dicho principio constitucional para su plena operatividad, y erigirse de este modo en nuevo y necesario parámetro de legalidad y, por ello, de juicio, para la doctrina y la jurisprudencia. De esta manera, ni el Ayuntamiento de Irun, ni ninguno de los poderes públicos destinatarios de este régimen legal pueden ya escudarse en la falta de concreción del principio de igualdad, cuya virtualidad es la de informar todas las facultades y derechos, pero que precisamente por eso, no goza de un desarrollo legal orgánico específico, como sucede en el caso del resto de los derechos fundamentales. La futura jurisprudencia deberá igualmente ajustar sus nociones a las disposiciones de esta ley, que no puede en ningún caso recortar lo establecido en la Constitución, pero sí fijar los modos concretos en que las determinaciones constitucionales deban realizarse.

La Ley vasca de igualdad, al igual que las posteriores leyes de igualdad que en el futuro puedan dictarse en el ámbito autonómico o estatal, atienden a la idea de configurar deberes dirigidos primariamente a los poderes públicos, pero también a los particulares, que garanticen la materialización efectiva, es decir, la consecución real de la igualdad de hombres y mujeres consagrada en el ordenamiento jurídico, constitucional, comunitario europeo e internacional, como resultado final de un proceso en el que todas las instituciones públicas deben implicarse activamente. A partir de la creación de ese régimen de deberes, cabe someter a sus destinatarios a la exigencia concreta de su cumplimiento, y es eso lo que la Ley vasca de igualdad aporta como elemento novedoso para este Ayuntamiento en relación con su actitud ante el Alarde, la posibilidad de ser requerido a actuar de una determinada manera, si no quiere incurrir en una infracción del ordenamiento jurídico, con la consecuente sanción prevista en los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

En este marco, nos referimos seguidamente a cuáles son los deberes que el Ararteko entiende se desprenden para el Ayuntamiento de Irun, en relación con el próximo Alarde del año 2005.

2. Para ello hemos de examinar primero, **la autorización otorgada** mediante resolución del Alcalde nº 386, de 17 de febrero de 2005, a la entidad “Junta de Mandos del Alarde Tradicional de San Marcial”, **para organizar el día 30 de junio de 2005, el llamado Alarde tradicional, del que se excluye la participación igualitaria de mujeres.**

Como ya se recoge en el “documento de análisis de la Ley de igualdad”, elaborado por esta institución –con objeto de examinar las nuevas bases jurídicas sobre las que deben operar las instituciones públicas–, a partir de la promulgación de esta ley, consideramos que la autorización otorgada por el Ayuntamiento de Irun para organizar el Alarde al modo tradicional, esto es, sin participación igualitaria de mujeres, constituye un acto de discriminación indirecta en el sentido del artículo 3.1 b) de la citada ley y contraviene frontalmente al artículo 25.1, párrafo segundo de esta misma norma. Por ello, este acto incurre, a nuestro juicio, en nulidad de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 62.1 a) de la LRJPA.

El artículo 3.1 de la Ley vasca de igualdad establece, entre los principios generales que deben regir y orientar la actuación de los poderes públicos, el principio de igualdad de trato, distinguiendo dos posibles categorías de violación del mismo, la que pueda producirse bajo la forma de discriminación directa (apartado a del artículo 3.1), y la que pueda tener lugar bajo la forma de discriminación indirecta (apartado b del mismo artículo 3.1) que señala textualmente lo siguiente:

### **Artículo 3.1- Igualdad de trato**

*Se prohíbe toda discriminación basada en el sexo de las personas, tanto directa como indirecta y cualquiera que sea la forma utilizada para ello.*

*A los efectos de esta ley:*

*(...)*

- b) Existirá discriminación indirecta cuando un acto jurídico, criterio o práctica aparentemente neutra perjudique a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo, salvo que dicho acto jurídico, criterio o práctica resulte adecuada y necesaria y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo.*

Según este precepto estaríamos ante una medida de discriminación indirecta cuando la ruptura de la igualdad de trato no se produzca explícitamente en el acto o disposición en cuestión –que estaría dotado de una aparente neutralidad–, sino a resultas de los efectos del mismo.

Esta distinción legal aporta un nuevo prisma a la hora de calificar un acto jurídico de la Administración de acto discriminatorio. El examen de legalidad del acto autorizador del Alarde excluyente de las mujeres, emanado del Ayuntamiento de Irun debe



someterse, pues, a un nuevo parámetro que obliga a verificar si como consecuencia de este acto administrativo, se producen efectos discriminatorios para las mujeres. Así lo consideraron, en relación con el Alarde de Irun, el TSJPV y el TS en sus sentencias de 16 de enero de 1998 y de 19 de septiembre de 2002, respectivamente, cuando el objeto de juicio era, fuera de toda duda, un acto del Ayuntamiento, es decir, un acto administrativo. Las sentencias 496/2002 (para Irun) y 588/2002 (para Hondarribia) del TSJPV, que el Ayuntamiento de Irun invoca para fundar la validez de esta actuación administrativa, no enjuician de acuerdo con esta noción de discriminación indirecta, entonces inexistente en una norma escrita y de directa aplicación a este supuesto, y desplazan el objeto del juicio a la actividad privada que se somete a autorización. Estas resoluciones han sido, en cualquier caso, recurridas ante el Tribunal Supremo que debe aún pronunciarse sobre la eficacia de la prohibición de espectáculos públicos que conculquen los derechos fundamentales, contenida en el artículo 18 a) de la Ley vasca 4/1995 de Espectáculos públicos y Actividades recreativas, en relación con el artículo 14 de la Constitución.

El Ayuntamiento de Irun viene a plantear en este punto que la autorización se proyecta sobre el ámbito de los particulares, que son quienes organizan el Alarde sin participación igualitaria de las mujeres y que, en consecuencia, el principio de igualdad tiene una operatividad atenuada. No vamos a entrar a discutir esto último, a pesar de que consideramos que no puede sustentarse en una doctrina constitucional sólida y homogénea, pues el propio TC ha recogido en numerosas sentencias la doctrina del Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional alemán) denominada de la “Drittwirkung”, u oponibilidad plena de los derechos fundamentales frente a los particulares. Sí nos interesa, en cambio, resaltar que la consideración de la autorización otorgada por el Ayuntamiento de Irun a quienes excluyen a las mujeres del Alarde, como acto subsumido en la definición del artículo 3.1 b) de la Ley de Igualdad, esto es, como acto de discriminación indirecta, sitúa de nuevo el centro de esta controversia y por tanto del objeto de juicio, en la validez o invalidez de un acto jurídico público, que es del que se derivan las consecuencias discriminatorias para las mujeres. Ello supone, por tanto, volver a desplazar la proyección del principio de igualdad al ámbito en el que originariamente se suscita la cuestión de los Alardes, es decir, al ámbito público, tan sólo abandonado –no lo olvidemos– precisamente para eludir deliberadamente la obligación de dar cabida en el Alarde a las mujeres, derivada de la sentencia del TS de 19 de septiembre de 2002. Es pacífico, en este sentido, que el principio de igualdad tiene una operatividad plena frente a los poderes públicos.

El Ayuntamiento se refiere también al carácter reglado de la autorización para afirmar que sus posibilidades de actuación se limitan al otorgamiento o denegación, en función del cumplimiento o incumplimiento de alguno de los requisitos legalmente establecidos. Conviene recordar que las autorizaciones son habilitaciones jurídicas cuya principal función es la de garantizar la adecuación al ordenamiento jurídico de la actividad que se pretende realizar. En el caso del Alarde, el Ayuntamiento debe condicionar la autorización al cumplimiento de un requisito de legalidad esencial, como es el respeto a los derechos fundamentales. Es sobre esta cuestión, sobre la que incide de modo directo el artículo 25.1 párrafo segundo de la Ley de Igualdad. Esta

disposición atañe frontalmente al Alarde, como acto cultural que discurriendo por un espacio público, no permite el acceso a las mujeres en condiciones de igualdad, recogiendo la prohibición de una actividad semejante:

*“Se prohíbe la organización y realización de actividades culturales en espacios públicos en los que no se permita o se obstaculice la participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres”.*

Como ya expresamos más extensamente en el “documento de análisis de la Ley de igualdad”, este precepto se introdujo a lo largo de la tramitación parlamentaria de la ley con la expresa voluntad de resolver el problema de la discriminación anual que viven las mujeres de Irun y Hondarribia con motivo de la celebración de los Alardes. Desde este punto de vista, el Alarde constituye, para el legislador, el supuesto de hecho prototípico al que debe aplicarse la prohibición contenida en el artículo 25.1. Así, como ya señalábamos en el referido documento de análisis, *“el hecho de que esta cláusula plantee la imposibilidad de discriminar a las mujeres en espacios públicos en términos de prohibición, comporta para la Administración competente para autorizar el acto de que se trate, la obligación de prohibirlo mediante un acto expreso y fundamentado en este precepto, bien de oficio –si la propia Administración detectara indicios de que el supuesto de hecho descrito en la norma va a producirse (...), o bien a instancia de parte. En este segundo supuesto, el Ayuntamiento, ante la solicitud de prohibición del acto o actos previstos, deberá resolver atendiendo al espíritu de la norma que sirve de fundamento a semejante solicitud.”*

Por las razones expuestas, el Ararteko considera que el Ayuntamiento de Irun tiene la obligación de adecuar la autorización otorgada a la entidad “Junta de Mandos del Alarde tradicional” al ordenamiento jurídico, y en particular a las exigencias derivadas de los artículos 3.1 b) y 25.1 de la Ley 4/2005, instando a las personas solicitantes a que permitan la incorporación en condiciones de igualdad de las mujeres a dicho acto, o de lo contrario, revocando la referida autorización.

3. En segundo lugar, hemos de referirnos a **la necesidad de que ese Ayuntamiento articule fórmulas que habiliten la participación igualitaria de las vecinas de Irun en el Alarde**. En efecto, es esta una obligación que se desprende genéricamente del artículo 9.2 de la Constitución y en la que hemos insistido en reiteradas ocasiones en los últimos años, invocando numerosas razones para que el Ayuntamiento de Irun se implique activamente, concretamente, recuperando la organización de un Alarde público –como se llevaba a cabo antes de que se produjeran los pronunciamientos judiciales que obligaron al Ayuntamiento a incorporar al Alarde público a las mujeres–, un Alarde que devuelva el patrimonio festivo al conjunto de la ciudadanía y remedie la injusta situación de exclusión que anualmente sufren las vecinas de Irun. No obstante, el nuevo marco legal configurado por la Ley 4/2005 del Parlamento Vasco, precisa de manera más detallada las obligaciones que atañen a los poderes públicos en lo que respecta a tomar una posición activa en orden a la consecución de la igualdad. Este régimen de obligaciones queda más

pormenorizadamente expuesto en el “documento de análisis de la Ley de igualdad”, documento al que, por tanto, nos remitimos básicamente en este punto.

- a) Sin embargo, resulta necesario referirnos de nuevo a las **objeciones manifestadas por el Ayuntamiento de Irun** en lo que respecta a esta cuestión, recogidas en el informe jurídico que se ha entregado al Ararteko. En este informe se invocan el artículo 26 de la LBRL, la Ordenanza municipal de Irun, del Alarde de San Marcial, y las sentencias del TSJPV de 7 de octubre de 1999 y de 10 de septiembre de 2002 (esta última por cuanto que se remite a la anterior), para señalar que de todo ello se deriva la inexistencia de una obligación para el Ayuntamiento de organizar el Alarde. Ciertamente, no es la primera vez que desde esta institución se abordan estos argumentos. En la recomendación 17/2003, de 10 de junio del año 2003 -a la que nos remitimos íntegramente- se rebate profusamente la interpretación que el Ayuntamiento de Irun hace de la doctrina sentada en la sentencia de 7 de octubre de 1999 del TSJPV. Esta interpretación se considera parcial, pues lleva a cabo una lectura mecanicista y unívoca del término “organizar”, que el propio Tribunal admite que puede manifestarse de modos diferentes. A nuestro juicio, la Sala maneja en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia, dos sentidos diferentes para este término que quedan analizados en la consideración primera de la citada recomendación, de la que destacamos lo siguiente:

En síntesis, el TSJ analiza dos modos distintos de organizar el Alarde: en el primero de ellos, el Ayuntamiento “programa” –esto es, convoca, promueve– la celebración y, habitualmente, la subvenciona. A su vez, dentro de esta primera posibilidad, se distinguen dos tipos de actuación, dependiendo de que la iniciativa parta de la propia corporación, que hace un llamamiento a la entidad encargada de realizarlo y en cuyo caso la autorización es implícita, o que sea una iniciativa privada y, por tanto, necesitada de autorización administrativa. En el segundo sentido, organizar significa ejecutar, llevar a cabo, realizar materialmente la “puesta en escena”.

Pues bien, es respecto a esta hipotética demanda de la población frente a la que el tribunal afirma –con toda lógica– que no existe obligación alguna de que el Ayuntamiento “haga” el Alarde o, en palabras de la sentencia, no resulta exigible la prestación municipal directa de tal actividad. Compartiendo plenamente esta conclusión, insistimos en que no resulta aplicable al caso que nos ocupa, puesto que según el tenor literal de su escrito, los reclamantes nunca han pedido a ese Ayuntamiento que lleve a cabo el Alarde, y ni siquiera que lo organice. Lo que solicitaban era que por la autoridad municipal competente se convoque para el próximo día 30 de junio la celebración del ALARDE MUNICIPAL, “a cuya organización nos brindamos”.

Es decir, la petición de los partidarios del Alarde mixto se coloca de lleno en la primera de las interpretaciones que la sentencia hace del verbo “organizar” y, en concreto, entre las dos posibilidades que ésta a su vez admite, solicitan que el Ayuntamiento tome la iniciativa y haga el llamamiento. Esto y no otra cosa significa la solicitud de que convoque.

La sentencia analizada en ningún momento rechaza la legalidad de este sentido de “organización municipal” del Alarde. Es más, después de afirmar que entra dentro de las competencias municipales recogidas en el art. 25.2.m) LBRL, el resto de la resolu-

ción se dedica a analizar las dos alternativas comprendidas dentro de aquélla –iniciativa pública e iniciativa privada–, una vez desechada radicalmente la otra interpretación del verbo organizar como sinónimo de realización material del Alarde. Este planteamiento se manifiesta con claridad en la conclusión alcanzada por la sentencia, que se recoge en el quinto fundamento:

*“Aunque a criterio de esta Sala todos los indicios presentes hacen suponer que el Alarde de Hondarribia de 8 septiembre de 1998 presenta todavía, como los anteriores, **el carácter público derivado de su promoción última por el municipio**, pues no se explicaría en otro caso ninguna otra implicación municipal que no fuese la de responder a las solicitudes de autorización que los particulares –mandos o no del Alarde–, le dirigiesen, sin poderse pronunciar sobre preferencias o modelos de organización de dicho acontecimiento popular y participativo, como las que en la resolución combatida se desarrollan, y sin poder ocupar tampoco papel institucional alguno en la dinámica reglamentaria de la organización (pues se trataría de una libertad de la sociedad civil que no admitiría dirigismos), **tanto en ese caso, como en el caso hipotético de que realmente la celebración del Alarde estuviese hoy en manos de los vecinos y sus agrupaciones más o menos espontáneas con personalidad o sin ella, se vería compelido el municipio a ejercitar facultades de policía administrativa de los derechos y de control sobre la igualdad en la participación de los vecinos.**”* (negrita añadida)

Resulta patente que se siguen contraponiendo las dos alternativas posibles dentro de la primera acepción del verbo “organizar” –iniciativa pública y privada–, llegando a la conclusión de que, cualquiera que sea la naturaleza del espectáculo, ha de respetarse el derecho de las mujeres a participar en condiciones de igualdad.

Hay que concluir, en definitiva, que la interpretación que ese Ayuntamiento ha hecho de la sentencia analizada es parcial, ya que cuando afirma que el TSJ ha establecido que no hay obligación municipal de organizar el Alarde, ello se refiere a un determinado significado del término “organizar”. Como no coincide con ese significado lo que los reclamantes han solicitado a esa corporación municipal, la doctrina jurisprudencial alegada no resulta aplicable al caso.

Pues bien, la solicitud formulada este año 2005 ni siquiera se refiere al término “organizar”, ya que insta al Ayuntamiento de Irun a que convoque el Alarde, para lo cual brindan su colaboración.

*Solicitamos del Ayuntamiento de Irun:*

*La convocatoria, conforme a la Ordenanza, del Alarde Municipal de San Marcial para 2005, para lo que brindamos desde ahora nuestra colaboración.*

La clave no está, pues, en la discusión de quién ejecuta materialmente la organización del Alarde, sino en que el Alarde sea considerado un evento público, y más aún, en la obligada implicación del Ayuntamiento para ejercitar esas *facultades de policía administrativa de los derechos y de control sobre la igualdad en la participación de los vecinos*, a las que, de acuerdo con la referida sentencia, sí

*se ve compelido el municipio* (cfr. Fdto Jco. 5º, arriba citado), y que el informe del Ayuntamiento sorprendentemente obvia al invocarla.

Sobre la incidencia en esta cuestión de la LBRL, simplemente hemos de decir que, si bien el artículo 26 de esta norma no se refiere a la obligación municipal de organizar el Alarde –como no podía ser de otra manera, por otra parte–, también es cierto que el propio TSJPV en la sentencia invocada por el Ayuntamiento, se refiere justamente a que la organización del Alarde como acto festivo tiene perfecta cabida en las competencias municipales recogidas en el artículo 25 de la misma ley, concretamente en el apartado 2 m) de ese precepto. En realidad, podemos afirmar que la LBRL no aporta nada a este debate, pues no obliga pero habilita plenamente al Ayuntamiento a asumir el protagonismo en la organización de dicho evento. Por lo que respecta a la citada Ordenanza del Alarde de San Marcial, hoy todavía en vigor, ésta fue aprobada en 1980 por el pleno de esa corporación con la finalidad de reglamentar cómo debía organizar el Ayuntamiento de Irun ese evento, considerando a lo largo de todo su articulado que éste era un acto municipal, en el que la entidad local era sujeto protagonista en todo su desarrollo y organización. No obstante, la obligación a la que nosotros nos referimos, deriva esencialmente del principio de igualdad y de la concreción que éste tiene en nuestro sistema normativo.

Como hemos desarrollado en el “documento de análisis de la Ley de igualdad”, de nuestro sistema normativo, y en particular de los artículos 3.4 y 25.1 (párrafo primero) de la Ley vasca 4/2005, se deriva la obligación directa de que este Ayuntamiento, en el marco de su política cultural, se implique activamente para lograr un resultado determinado, a saber, que las fiestas que se celebran en la localidad de Irun sean igualitarias para hombres y mujeres, que las vecinas de Irun puedan ejercitar las mismas facultades que sus conciudadanos varones a la hora de integrarse en la principal manifestación festiva de esa localidad. Transcribimos ambos preceptos que fijan la voluntad del legislador de que no puedan existir políticas públicas, y en particular por lo que afecta a este asunto, actividades culturales, que sean discriminatorias para las mujeres:

#### **Artículo 3.4: Integración de la perspectiva de género**

*Los poderes públicos vascos han de incorporar la perspectiva de género a todas sus políticas y acciones, de modo que establezcan en todas ellas el objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.*

*A efectos de esta ley, se entiende por integración de la perspectiva de género la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación.*

## **Artículo 25.- Actividades culturales**

**1. (párrafo primero):** *Las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, han de adoptar las medidas necesarias para evitar cualquier discriminación por razón de sexo y para promover un acceso y participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las actividades culturales que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*

(.....)

- b) Cómo haya de articularse esa obligación** por lo que respecta a la política festiva de Irun, es algo que efectivamente corresponde decidir a este Ayuntamiento, siempre y cuando **garantice con el sistema elegido una política festiva no discriminatoria para las mujeres**. Lo que no tiene de ningún modo cabida en nuestro ordenamiento jurídico, es la actual política festiva que el Alcalde de Irun configura, al autorizar la celebración de un Alarde excluyente de las mujeres, y no emprender ninguna medida que habilite un espacio festivo igualitario para las vecinas de Irun, o impedir incluso que puedan prosperar iniciativas ciudadanas de organización de un Alarde mixto.

En efecto, el Ayuntamiento de Irun está articulando ya para el año 2005 un determinado modelo de fiestas, mediante la resolución de Alcaldía de la autorización del Alarde tradicional, y la denegación de la organización de un Alarde público, quedando aún por determinar, si también se denegará la solicitud de autorización y subvenciones para la organización de un Alarde mixto, tal y como se desestimó el pasado año la solicitud de autorización para un Alarde igualitario. Si esto fuera así, se estaría configurando de hecho, mediante estas resoluciones, una política festiva discriminatoria para las mujeres, a través de diferentes actos que se suceden como actos formalmente autónomos pero que materialmente constituyen un “continuum”, ya que están ligados por una finalidad y contenido únicos, articular las fiestas de Irun, evitando que las mujeres puedan participar en condiciones de igualdad en el Alarde. De ello se desprende una actitud municipal, no ya meramente inactiva de cara a emprender medidas que remuevan obstáculos y faciliten la plena igualdad de hombres y mujeres, en el sentido de la Ley 4/2005, sino de activa obstaculización de cualquier iniciativa que pretenda dicho objetivo.

Se trata de una política festiva discriminatoria y por ende, antijurídica, para la que no cabe ampararse en el principio de discrecionalidad administrativa, pues la libertad que este Ayuntamiento tiene para elegir entre diferentes opciones, no alcanza a aquella opción cuyo resultado sea la perpetuación de la discriminación. Dicha opción resulta contraria a Derecho y queda por esa razón fuera del ámbito de oportunidad política en el que las resoluciones de Alcaldía pretenden moverse.

Pues bien, el Ararteko ha propuesto insistentemente como modo de articular unas fiestas respetuosas con los derechos fundamentales, la recuperación de la

organización municipal del Alarde como evento público, pues es la medida que, a nuestro juicio, mejor garantiza la consecución de la igualdad en la participación festiva, al tiempo que asegura la restauración de un patrimonio que pertenece al conjunto de la ciudadanía. Se trata, además, de una fórmula fuertemente vinculada a la historia y tradición festiva de Irun, que sólo quedó rota por la dejación municipal de lo que hasta entonces constituía su cometido, poniendo de manifiesto la voluntad de esta corporación de eludir la obligación impuesta por los Tribunales de incorporar a las mujeres a lo que en aquel momento era un Alarde público. Todavía no ha explicado ese Ayuntamiento, ni a esta institución ni a las personas que han visto desestimada su solicitud en este sentido, cuál es la razón –más allá de la existencia o inexistencia de obligatoriedad legal– para no querer retomar la organización del Alarde como evento público, por qué el Ayuntamiento opta por no organizar un Alarde público y deja en manos privadas lo que durante años había sido patrimonio de toda la ciudadanía. Ante esta ausencia de motivación o falta total de razones en las que el Ayuntamiento funde su voluntad, hemos de concluir que el motivo que mueve a ese consistorio a actuar de esta manera –que efectivamente resultaría difícil de explicitar–, es el de no tener que hacer frente, en el marco de un Alarde público, a la obligación de habilitar la participación en condiciones de igualdad de las vecinas de Irun.

Sin embargo, el Alcalde de Irun tiene también la oportunidad de atender las solicitudes de autorización y subvención elevadas ante ese consistorio con la finalidad expresada por el colectivo solicitante de organizar un Alarde igualitario para hombres y mujeres para este año 2005. Pero lo debe hacer desde la perspectiva de favorecer singularmente esta iniciativa, por cuanto que se trata de una iniciativa que abre el camino durante años cerrado a las mujeres en esa localidad, rompiendo las barreras de la inercia histórica y constituyéndose en vanguardia social en un contexto, a todas luces, hostil para quienes tienen el valor y la fuerza de atreverse a liderar un cambio tan necesario e importante para nuestra democracia.

Por ello, el Ayuntamiento de Irun no puede dar un tratamiento ordinario a estas solicitudes, sino que debe primar su materialización efectiva, apoyando activamente su tramitación formal y su estimación objetiva, en los términos y condiciones preferidos por quienes tienen el mérito de asumir semejante labor de impulso de la democracia, que, en puridad, debería corresponder a los poderes públicos. La financiación municipal de esta iniciativa engarza también, en el marco descrito, con la obligación de las instituciones públicas de hacer realizable y favorecer una iniciativa ciudadana que asegure para Irun la presencia igualitaria de las mujeres en su principal manifestación festiva (cfr. el apartado III.2 del “documento de análisis de la Ley de igualdad”, por lo que respecta al artículo 3.5 sobre medidas de acción positiva). El Ayuntamiento tiene, según lo expuesto, el deber de facilitar ampliamente y primar –respecto a cualquier otro evento que pudiera tener programado– una celebración igualitaria del Alarde para el año 2005.

En este contexto debemos recordar, que ese Ayuntamiento asegura que la autorización otorgada a unos organizadores que pretenden un Alarde discrimi-

natorio, no entraña monopolio para organizar el Alarde, de modo que hemos de entender –siempre, de acuerdo con su propio presupuesto– que la existencia de otro Alarde no discriminatorio debería no sólo ser autorizada, sino incluso auspiciada por esa corporación, justamente, para evitar esa apariencia de monopolio que es la que viene teniendo en los últimos años y, con ello, ‘legitimar’ (naturalmente, desde su punto de partida) la habilitación municipal del llamado Alarde tradicional. Sin embargo, ni siquiera esto ha sido así hasta la fecha, pues esa entidad municipal no sólo no ha impulsado que otros colectivos organicen un Alarde no discriminatorio sino que, incluso el año 2004 en que se solicitó dicha organización, el Ayuntamiento no facilitó la tramitación prioritaria y urgente de la misma, amparándose en defectos formales del escrito de solicitud.

La voluntad mostrada por ese Ayuntamiento hasta ahora, nos situaría ante un monopolio fáctico del Alarde discriminatorio, de no ser por la iniciativa de determinadas personas que –contra las dificultades objetivas impuestas por este consistorio al respaldar manifiestamente al Alarde discriminatorio, aunque gracias al apoyo de otras instituciones ajenas a esa entidad municipal– han logrado en las ediciones pasadas organizar un Alarde en el que las mujeres tienen una participación igualitaria, y que discurre por las calles de Irun sin ningún apoyo, ni real ni simbólico de su propio Ayuntamiento. Además, de esta actitud consistorial de soslayo del problema que se plantea anualmente en Irun, resulta una inactividad manifiesta y voluntaria de esa Administración local para impulsar fórmulas que posibiliten la participación igualitaria de las mujeres en el Alarde, inactividad, que como ya señalamos en el “documento de análisis de la Ley de igualdad”, puede constituir, a nuestro juicio, objeto de impugnación, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 29/98 reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Por todo ello, este Ararteko, considera que el Ayuntamiento de Irun debe formular una política festiva que suponga en todo caso, la habilitación de un Alarde igualitario para los ciudadanos y ciudadanas de Irun, ya sea convocando un Alarde público no discriminatorio –la mejor fórmula, a juicio de esta institución– o en su caso, facilitando a la iniciativa ciudadana la organización de un Alarde mixto, que deberá contar con expreso y suficiente apoyo formal y material de ese consistorio, que garantice su realización efectiva.

4. Debemos abordar, por último, la cuestión planteada al Ararteko por un colectivo de padres y madres de adolescentes y jóvenes que **pretenden apoyar o participar en el Alarde igualitario y que ven amenazada su libertad por un clima de violencia e intolerancia que pone en serio riesgo su integridad moral y física**. El problema de la violencia viene siendo una constante desde que se iniciara el conflicto de los Alardes en las localidades de Irun y Hondarribia, y la demanda de una solución para el mismo se ha planteado ante esta institución también desde los colectivos de mujeres que defienden la participación, así como desde los grupos de ciudadanos y ciudadanas que se están implicando activamente en promover un Alarde igualitario en Irun.



Este Ararteko tuvo ocasión de departir sobre ello con usted en el marco de la entrevista mantenida el día 9 de mayo, y recogió una positiva impresión en cuanto a su disposición para poner fin a este clima de animadversión violenta contra quienes defienden unas fiestas igualitarias. La comunicación, recientemente llegada a esta institución, de que existe intención por parte de un colectivo de “tradicionalistas” de abrir un bar dentro del recorrido del Alarde, preocupa seriamente al Ararteko, habida cuenta de las denuncias ya formuladas otros años en relación con dicha instalación que propicia en sus inmediaciones un fuerte clima de agresividad el día del Alarde. Apelamos de nuevo –pues tuvimos ocasión de comunicárselo ya durante la citada reunión– a la responsabilidad de este Ayuntamiento para que, en el marco de sus potestades de policía, de ningún modo habilite administrativamente o permita con su pasividad la apertura de dicho establecimiento, que pondría en riesgo la integridad física de las personas que pretenden desfilar en un Alarde de mujeres y hombres, así como de quienes acuden a apoyarles.

No obstante, la violencia debe ser examinada en su dimensión más honda, como una expresión de disconformidad con los cambios que comporta la incorporación de las mujeres a un evento festivo como el que nos ocupa. Efectivamente, el binomio violencia y sexismo constituye hoy en día una de las preocupaciones más profundas para las personas que ostentan responsabilidades públicas en todas las escalas de poder, vistas las terribles consecuencias que tiene para las mujeres. Por ello, es preciso abordar el problema que se plantea en Irun desde una estrategia más amplia que no sólo persiga la erradicación de la violencia el día 30 de junio, sino que ahondando en sus causas, trate de solucionarlas.

La ideología sexista y patriarcal está aún fuertemente presente en nuestra sociedad y se funda en un sistema de valores que pretende preservar el status de los varones como un status de poder, en tanto que sitúa a las mujeres en una posición de subordinación estructural. Las manifestaciones simbólicas de esta concepción del mundo –como el Alarde sin presencia igualitaria de las mujeres– son justamente las más difíciles de cambiar, puesto que son la expresión visible, el último bastión aprehensible de muchos años de historia de organización social, política y económica, de acuerdo con esos principios.

Las instituciones públicas tienen, sin embargo, el deber de promover las condiciones para que estos cambios se asimilen socialmente de manera natural. Para ello, la Ley vasca de igualdad se refiere a concretos instrumentos que, ante la detección de situaciones de discriminación como la presente, deben ser utilizados por los poderes públicos competentes, entre los que hemos de destacar las actividades de sensibilización de la opinión pública (cfr., respecto a las concretas disposiciones de la ley, el apartado III.2 del “documento de análisis” elaborado por esta institución).

A nuestro juicio, se hace absolutamente indispensable que el Ayuntamiento de Irun se empeñe activamente en este tipo de campañas que apoyen un cambio del clima social que actualmente se vive en Irun, difundiendo una concepción igualitaria de las relaciones sociales y un modelo de fiestas participativas para hombres y mujeres por

igual, como única forma de convivencia que encaja en el sistema democrático del que nos hemos dotado como sociedad. Ello contribuirá, sin duda, a rebajar la agresividad que hoy se vive en Irun, y a asegurar un futuro más democrático y respetuoso con los derechos fundamentales para la vida de esa ciudad.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 6/2005, de 1 de junio, al Ayuntamiento de Irun**

1. Que ese Ayuntamiento condicione la autorización otorgada a la entidad Junta de Mandos del Alarde tradicional a su adecuación a los artículos 3.1 b) y 25.1 de la Ley 4/2005, exigiendo como requisito imprescindible para organizar el Alarde la participación en condiciones de igualdad de las mujeres.
2. Que, en todo caso, asuma la habilitación de un Alarde igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Irun, ya sea mediante la convocatoria municipal de un Alarde público, o en su caso, favoreciendo formal y materialmente la organización de un Alarde igualitario por parte de los colectivos que garanticen dicho resultado, estimando positivamente las peticiones de financiación y autorización que en ese sentido se han elevado a esa corporación.
3. Que este Ayuntamiento asuma institucionalmente la erradicación de cualquier foco de violencia o agresividad relacionado con la participación de mujeres en el Alarde de Irun, ejerciendo las facultades de policía que impidan la apertura de establecimientos que propicien dicho clima, y llevando a cabo a lo largo de todo el año actividades o campañas de sensibilización que promuevan un cambio del estado de opinión actual, hacia posiciones de aceptación de la igualdad de mujeres y hombres, y de incorporación de valores democráticos y de convivencia, a la vida de la ciudad.

**RECOMENDACIÓN 7/2005, DE 16 DE JUNIO, AL AYUNTAMIENTO DE LASARTE-ORIA, PARA QUE RESUELVAN EXPRESAMENTE LA SOLICITUD DE ACCESO A DETERMINADA DOCUMENTACIÓN.**

Antecedentes

1. Con fecha 21 de abril de 2004 el Sr. (...) solicitó al Ayuntamiento de Lasarte-Oria que le permitiese el acceso o, en su lugar, que le fuesen facilitadas copias de determinada documentación, que se relacionaba en su solicitud, toda ella referente al mantenimiento de los jardines en el municipio.
2. El 20 de julio de 2004 la entidad local que usted preside comunicó al Sr. (...) que en la solicitud no constaba el motivo por el que se pedía el acceso a dicha documentación y le requirió para que subsanase la falta en el plazo de 10 días, en conformidad con el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
3. Dentro del plazo concedido para mejorar la solicitud, el afectado justificó la razón que le asistía. Sin embargo, transcurría el tiempo y el Ayuntamiento de Lasarte-Oria no se pronunciaba acerca del objeto de la petición, ni posibilitaba los medios para hacer materialmente efectivo el acceso.
4. Esta institución, una vez admitida a trámite la queja, efectuó una petición de informe a esa entidad local en la que instaba la resolución expresa de la solicitud promovida por el Sr. (...). En dicha petición también avanzábamos que, aparentemente, la solicitud de acceso no presentaba ningún inconveniente para ser atendida.
5. En su respuesta, el Ayuntamiento de Lasarte-Oria ha justificado su silencio –aun reconociendo que no es admisible como excusa– en la saturación de trabajo que afecta al personal de ese ayuntamiento, alegando incluso que *“la atención a la petición formulada por el Sr. (...) supone, de hecho, afectar a la eficacia del funcionamiento de alguno de los servicios municipales”*.

Asimismo, esa entidad local nos pone al corriente de la relación contractual que durante largo tiempo vinculó al hoy reclamante en queja con el Ayuntamiento de Lasarte-Oria.

Finalmente, el Ayuntamiento de Lasarte-Oria aborda la cuestión de fondo –el acceso a la documentación que obra en varios expedientes administrativos– formulando

hipótesis, de una manera genérica y ambigua, sin llegar a concretar si esa entidad local va a proceder a resolver expresamente la solicitud.

En concreto, se señala que los expedientes cuyo contenido pretende examinar el Sr. (...) son de distinta naturaleza y que se encuentran en distintos departamentos, que algunos expedientes puede que se encuentren cerrados y otros no. Se añade además que algunos de los expedientes pueden encontrarse afectados por la normativa relativa a la protección de datos, recogida principalmente en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y que la localización de estos documentos, su estudio y la comprobación de circunstancias relativas a la normativa sobre protección de datos requieren la aplicación de unos recursos humanos que en estos momentos el Ayuntamiento de Lasarte-Oria no se encuentra en disposición de poder dedicar.

A la vista de la respuesta facilitada por esa entidad local, la institución del Ararteko estimó necesario efectuar las siguientes:

### Consideraciones

1. La Ley 4/1999 reconoce en su exposición de motivos que el “*silencio administrativo es una patología del procedimiento ajena al correcto funcionamiento de las administraciones*” y que “*esa situación de falta de respuesta por la administración, siempre indeseable, nunca puede causar perjuicios innecesarios al ciudadano*”.

Así, el objetivo final –tanto de la Ley 30/1992, como de la Ley 4/1999– en esta materia es que los ciudadanos obtengan una respuesta expresa de la Administración y, a poder ser, que la obtengan en el plazo establecido. Para ello, entre otras medidas, impone una obligación de resolución expresa para las administraciones públicas.

En este sentido, los artículos 42.1, 42.7, 43.1 y 43.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecen:

*“Artículo 42. Obligación de resolver.*

1. *La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación*

(...)

7. *El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente*

*responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.*

*El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.*

**Artículo 43. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.**

1. *En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 4 de este artículo.*

(...)

3. *La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizado del procedimiento.*

*La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.”*

Esto es, el silencio administrativo positivo produce un verdadero acto administrativo eficaz, que la Administración pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos. Sin embargo, el silencio administrativo negativo se concibe sólo como una ficción legal, para permitir al ciudadano interesado acceder al recurso contencioso-administrativo, aunque, en todo caso, la Administración pública tiene obligación de resolver expresamente.

Dicho de otra forma, el paso del tiempo no diluye la obligación de la Administración de dar una respuesta expresa. A este respecto, no podemos sino hacer reparar a esa entidad local en que la solicitud fue formulada el 21 de abril de 2004, esto es, ha transcurrido más de un año desde que ésta se presentó ante el ayuntamiento. Un lapso de tiempo durante el que no se le ha facilitado la documentación solicitada, ni se ha justificado razón alguna fundamentada para desestimar el acceso.

A este respecto, es claro que corresponde a ese municipio dotarse de los medios personales, materiales y técnicos que juzgue necesarios, para poder dar un cumplimiento adecuado a las obligaciones que le asigna nuestro ordenamiento jurídico. En consecuencia, no podemos aceptar la alegación de esa entidad local por la que sostiene que atender la petición afectaría a la eficacia del funcionamiento de alguno de los servicios municipales.

2. En relación con el acceso a documentos que obran en poder de las administraciones públicas, tenemos a bien exponer las previsiones que incorpora nuestro ordenamiento jurídico.

Así, como usted conoce, el sustento de las disposiciones actualmente existentes se encuentra en el art. 105.b) de la Constitución. Este artículo establece que: *“La ley regulará: (...) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”*.

Esa ley a la que se remite la concreción del derecho es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su art. 37 configura el derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros públicos. Este artículo establece que:

- “1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.*
- 2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno.*
- 3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.*
- 4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.*
- 5. El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:*
  - a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho administrativo.*

- b) *Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.*
  - c) *Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.*
  - d) *Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.*
  - e) *Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.*
6. *Se regirán por sus disposiciones específicas:*
- a) *El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas.*
  - b) *El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.*
  - c) *Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.*
  - d) *Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.*
  - e) *El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una ley.*
  - f) *El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.*
  - g) *La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.*
7. *El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.*
8. *El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.*
9. *Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares.*
10. *Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administra-*

*tivos que comporten una interpretación del Derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración.”*

Esto es, el 105 de la CE y el art. 37 de la Ley 30/1992 sientan las bases de un profundo cambio. Así, frente a la opacidad que ha venido presidiendo la actuación de las administraciones, se ha instaurado un principio de transparencia que se manifiesta, entre otros, en el reconocimiento de la existencia de un derecho de acceso a los archivos y registros predicable de todo ciudadano.

Por tanto, en principio y como regla general, se ha de partir de que cualquier ciudadano tiene derecho a acceder a expedientes administrativos que correspondan a procedimientos ya terminados.

Como todo principio general, también el derecho de acceso ha de ser matizado, pues es cierto que hay documentos en los expedientes concluidos que no pueden ser comunicados a terceros. Ahora bien, también tenemos que poner de manifiesto que esa entidad local, hasta el momento, no ha alegado de una manera fundamentada que nos encontremos ante un supuesto en el que tengan que prevalecer otros intereses más dignos de protección, sino que se ha limitado a expresar que atender la solicitud afectaría a la eficacia del funcionamiento de alguno de los servicios municipales.

Ello nos induce a pensar que la solicitud no ha sido analizada. Además también se alega que es posible que en la documentación existan datos que tengan que ser protegidos. Sin embargo, éstos no se concretan, ni se apuntan, ni tampoco se precisa qué expedientes se encuentran abiertos y cuáles cerrados.

La situación de indefinición creada se está prolongando en exceso en el tiempo y conlleva en la práctica, de hecho, que a este ciudadano se le esté denegando el acceso a una documentación, sin que se le justifiquen las razones particulares por las que se desestima la petición, cuando nuestro ordenamiento jurídico reclama que la denegación del acceso ha de ser siempre motivada, esto es, que la administración ha de identificar cuáles son las concretas razones por las que en el caso planteado el derecho de acceso decae porque entra en conflicto con otros intereses o derechos a los que nuestro ordenamiento jurídico considera más dignos de protección.

Por otra parte, al no haberse expresado las razones por las que no se está facilitando el acceso a la documentación, el promotor de la queja se encuentra en una situación de indefensión, que le impide cuestionar o rebatir, con fundamento, la postura que sostiene ese ayuntamiento.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución se elevó la siguiente



**RECOMENDACIÓN 7/2005, de 16 de junio, al Ayuntamiento de Lasarte-Oria**

Que resuelva expresamente la solicitud de acceso promovida por el Sr. (...), conforme le obliga el art. 42 de la Ley 30/1992. Para ello, deberá atender a lo preceptuado en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y demás legislación concurrente.

**RECOMENDACIÓN 8/2005, DE 29 DE JUNIO, AL AYUNTAMIENTO DE LABASTIDA, PARA QUE REQUIERA AL TITULAR DE UN BAR QUE ADOpte LAS MEDIDAS DE AISLAMIENTO Y MODULACIÓN ACÚSTICA PRESCRITAS POR LA NORMATIVA Y PARA QUE LE ADVIERTA QUE, EN CASO CONTRARIO, PODRÍA PROCEDERSE AL CIERRE DEL ESTABLECIMIENTO COMO MEDIDA CAUTELAR.**

Antecedentes

1. Varios vecinos y vecinas de la localidad de Labastida se han dirigido a esta institución para denunciar los graves perjuicios que padecen en sus domicilios, como consecuencia del irregular funcionamiento del bar (...), ubicado en bajos del edificio donde residen, así como la falta de actuación municipal ante el problema que les afecta.

En concreto, señalan que el elevado volumen de la música del establecimiento produce insoportables molestias de ruido en el vecindario todos los fines de semana, y que se superan ampliamente los límites sonoros que la normativa legal establece. Igualmente, muestran su disconformidad ante el sistemático incumplimiento de su horario de cierre.

Asimismo, los reclamantes indican que han formulado reiteradas denuncias ante el Ayuntamiento de Labastida para buscar una solución a los graves perjuicios que padecen. Sin embargo, aseguran que, a pesar de que se han efectuado las mediciones correspondientes y se ha requerido al titular del establecimiento para que adopte las medidas correctoras oportunas, la actividad funciona en las mismas condiciones, sin haber subsanado ninguna de las irregularidades detectadas.

2. De la respuesta a la primera solicitud de colaboración que le planteamos al Ayuntamiento de Labastida constatamos que la Sección de Actividades Clasificadas y Residuos del Servicio de Medio Ambiente y Paisaje de la Diputación Foral de Álava, con fecha 17 de febrero de 2004, realizó una medición del aislamiento acústico a ruido aéreo y de impacto de ese establecimiento, y elevó a informe, con fecha 24 de febrero del 2004, las conclusiones obtenidas en ella.

En dicho informe se concluía que resultaba insuficiente el nivel de aislamiento para el uso del local como bar con música, ya que no alcanzaba el valor de aislamiento acústico mínimo exigido de 64 dB(A) con que deberían contar los locales en los que

el ruido máximo generado por los equipos de música es de 90 dB(A). Asimismo, se constataba que el aislamiento de 61dB(A) del local resulta suficiente para el uso de bar con televisión o radio, sin equipos musicales, ni altavoces independientes, es decir, con un ruido máximo generado en el interior de 75 dB(A).

En este sentido se planteaban dos alternativas como solución a las irregularidades detectadas:

- A) Por una parte, si no se realizaban las obras de refuerzo del aislamiento, debería *“procederse a la retirada inmediata de la totalidad de los equipos de reproducción sonora, incluidos los altavoces, quedando tan sólo la televisión, limitada ésta a un ruido máximo de emisión de 75 dB(A), tal y como se señala en la licencia municipal de instalación”*.
- B) Y por otra, se proponía que se procediese, en el plazo más breve posible, *“a reforzar el aislamiento acústico del local hasta los 64 dB considerando el término de adaptación espectral propio de la música de discotecas”*. En este caso, se contará con *“un limitador sonoro en los aparatos musicales que permita un ruido máximo de 90 dB(A) en el interior.”*

Para concluir, el informe señalaba que, en ambos casos, el establecimiento debería disponer de un limitador sonoro colocado en todas las fuentes sonoras que tenga el local.

Queda claro, por lo tanto, que en ese bar únicamente estaría permitido utilizar la radio y la televisión, anclados a 75 dB(A), y que el equipo de música debería retirarse mientras no se efectúen las pertinentes obras de reforzamiento del aislamiento acústico.

3. El Ayuntamiento de Labastida, de acuerdo con el requerimiento formulado por la Diputación Foral de Álava, se comprometió a solventar esa situación. Para ello, mediante el Decreto de Alcaldía 38/04 de 1 de abril del 2004, instó al titular del establecimiento a que ejecutase una de las dos opciones propuestas por los servicios técnicos forales, para garantizar de forma definitiva el adecuado aislamiento acústico de la actividad. Asimismo, se concedió un plazo de tres meses al propietario de local para que adoptase las medidas establecidas, en caso de que optara por ampliar el aislamiento acústico de que disponía el local.

Con posterioridad, previa solicitud del propio titular de la actividad, mediante el Decreto de Alcaldía 51/04, de 3 de mayo de 2004, se resolvió ampliar el plazo a 6 meses desde la notificación de esa resolución, con el fin de que el propietario del local pudiera finalizar las obras necesarias para reforzar el aislamiento acústico del local hasta los 64 dB(A), como se detallaba en una de las dos opciones previstas en el anterior decreto. Asimismo, se ordenaba que, en el plazo más breve posible, se colocara un limitador acústico en los aparatos musicales que permitiese un ruido máximo de 90 dB(A) en el interior del establecimiento.

4. Sin embargo, tras transcurrir largo tiempo desde que se publicaran las resoluciones citadas sin que esa entidad local concretara las actuaciones seguidas al respecto, y, como quiera que cada vez resultaba mayor el número de vecinos que se quejaban sobre el mismo asunto, nos vimos en la necesidad de solicitar nuevamente información precisa sobre las visitas de inspección realizadas para verificar el grado de cumplimiento de las medidas correctoras acordadas en los precedentes decretos de Alcaldía; en concreto, sobre si el titular de la actividad había presentado un proyecto técnico para ampliar el aislamiento acústico del local o, en su caso, si se había retirado el equipo de música hasta que se ejecutaran las obras de insonorización. Por último, también nos interesamos sobre si se había instalado el limitador sonoro.
5. En respuesta a dicha solicitud, mediante el oficio de 1 de octubre del pasado año, el Ayuntamiento nos ha ofrecido como única novedad la copia del certificado que presentó el titular de la actividad el 11 de mayo del 2004 y que fue emitido por la empresa (...), S.L., de instalación de aislamiento activo (EQD-50). Según ese informe: *“en el Café Bar (...), el limitador acústico se adecua completamente al señalado por (...) en su Informe de fecha 30 de Marzo de 2004.”*

Sin embargo, nada se especificaba acerca del resto de las cuestiones suscitadas: es decir, sobre qué fuentes sonoras se había instalado dicho limitador, si el equipo de música había sido retirado y si el responsable de la actividad se había comprometido a presentar el proyecto de insonorización.

6. Por otro lado, los promotores de la queja nos han ido facilitando los informes que han elaborado los servicios técnicos del Departamento de Urbanismo y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Álava, como resultado de las visitas de inspección que se han efectuado a ese local entre el mes de junio del pasado año y febrero del presente año. De su contenido llegamos a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, que se había instalado un limitador acústico en el equipo de música que no cumplía con las determinaciones establecidas por los técnicos de la Diputación Foral de Álava.

En segundo lugar, se aprecian constantes irregularidades en la utilización de un limitador de potencia, ya que queda suficientemente probado que éste se desconecta sistemáticamente los fines de semana. A modo de ejemplo, comprobamos en el último informe, de fecha de 1 de febrero de 2005, que la desconexión del limitador es intencionada, por parte del propietario, en periodos determinados.

*“El día 19 de noviembre entre 23,38 h. (Noche) y las 3,02 (madrugada) los niveles de ruido rondaron entre los 85 dbA y 91dbA.*

*El día 20 de noviembre estuvo desconectado el limitador. El local tuvo la actividad desde las 17 h. de la tarde hasta 6,50 de la madrugada, durante 5 horas se sobrepasaron los 90 dbA y a las 4,15 h. de la madrugada se llegó a 99 dbA.*

- *El día 4 de diciembre entre las 23,35 h. de la noche y las 4,05 de la madrugada se superan los 85 dbA, llegando a alcanzar 91dbA.*
- *El día 7 de diciembre desde las 22,44 h. hasta las 5,00 el nivel de ruido producido en el interior del local llegó a ser 103 dbA y durante la mayor parte de este periodo rondó 100 dbA.*
- *El día 31 de diciembre entre las 0.30 h. y 5,30 niveles de ruido entre los 90-100 dbA.*
- *El día 11 de enero entre las 15,30 y 18,00 h. niveles hasta 94 dbA.*
- *El día 12 y 13 de enero tampoco está conectado el limitador, destacando en cuanto a niveles de ruido se refiere registros 92 a 94 dbA entre las 10,30 y 12,00 h. de la mañana.”*

### Consideraciones

1. Las licencias de las actividades clasificadas pertenecen a las conocidas licencias de funcionamiento, pues se refieren a una instalación que exige un control permanente por parte de la administración autorizante hasta su eventual cierre, ya que existe un riesgo constante de que genere afecciones medioambientales.

Estas exigencias facultan a la Administración para que con la adecuada proporcionalidad pueda intervenir en la actividad autorizada, imponiendo a quienes la ejerzan, incluso de oficio, las medidas de corrección y de adaptación necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de la actividad.

2. El Decreto 171/1985, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, que aprueba las normas técnicas de carácter general de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial, establece lo siguiente en el capítulo 1, apartado 3.2.4: en las actividades que dispongan de aparatos que 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.

Asimismo, en ese mismo apartado se manifiesta expresamente que las actividades que posean aparatos musicales diferentes de los anteriores para el cálculo del proyecto de insonorización utilizarán como mínimo 90 dB(A) en el interior del local.

En ambos casos, determina dicho reglamento que: *“En el proyecto de insonorización se especificará el nivel sonoro generado dentro del local, absorción de forjado, paredes, etc., absorción de los materiales aislantes, absorción total con sus cálculos correspondientes, aislamiento global”.*

Por tanto, a tenor de las deficiencias detectadas y dado que el Decreto 171/85, del Gobierno Vasco, con fecha del 11 de junio, establece que las instituciones forales tienen la facultad de señalar cuantas medidas correctoras adicionales de protección

sean necesarias, la Diputación Foral de Álava especificó en su informe de 24 de febrero del 2004 las medidas correctoras que resultaban necesarias para reconducir la esa actividad a los parámetros precisados en la norma reglamentaria.

3. Por su parte, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco confiere –en su art. 64– a las administraciones locales las funciones de control e inspección de las medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación o que, en su caso, se pudieran imponer con posterioridad en relación con el proyecto de actualización presentado por el titular de la actividad.

Asimismo, con fundamento en esas competencias los servicios municipales correspondientes deberán realizar una visita de inspección para comprobar que la actividad se desarrolla conforme a la normativa técnica, para evitar molestias y riesgos a terceros. En cualquier caso, según lo dispuesto el art 64.2 de Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, el alcalde o alcaldesa requerirá al titular de actividad para que corrija las deficiencias advertidas en un plazo determinado, que, salvo casos especiales debidamente justificados, no podrá ser superior a 6 meses.

4. Centrándonos en el caso que nos ocupa, de acuerdo con los resultados obtenidos en las visitas de inspección que han realizado los servicios técnicos de la Diputación Foral de Álava, podemos concluir que, a pesar de haber superado con creces los plazos concedidos en los diferentes decretos de Alcaldía, no se aprecia ninguna actuación por parte del responsable del establecimiento, en relación con la adopción de las medidas correctoras que allí se detallaban.

En este sentido, no se hace mención alguna de la medida correctora que, según los documentos aportados por esa entidad municipal, parecía que iba a adoptar el titular de la actividad: el reforzamiento del aislamiento acústico de que dispone actualmente el establecimiento.

Asimismo, si bien esta institución se ha interesado, en reiteradas ocasiones, por la ejecución de las medidas correctoras exigidas por los técnicos forales, a fecha de hoy, aún desconocemos si el titular de la actividad ha presentado el proyecto de insonorización. Por ello, en principio, tenemos que entender que tal proyecto no ha sido presentado.

Además, los datos técnicos que nos ha facilitado la Diputación Foral de Álava y las numerosas irregularidades que se han constatado ponen de manifiesto la existencia de unas molestias reales y la falta de intervención municipal, pues ha transcurrido más de un año sin que el responsable de la actividad haya presentado proyecto alguno de insonorización y sin que haya retirado el equipo música del establecimiento.

Por tanto, resulta necesario significar que, tal y como exigieron los servicios técnicos de la Diputación Foral de Álava en el informe foral de partida, la utilización del equipo de música en ese local debe permitirse siempre y cuando esté insonorizado a un

nivel de aislamiento acústico a ruido de 64 dB(A) y con un limitador de protección anclado a 90dB(A).

Por el contrario, mientras la insonorización de local no se lleve a cabo, queda prohibida la utilización de cualquier equipo musical en él, únicamente se permite utilizar la radio y la televisión, anclados a 75 dB(A)

En este supuesto, hemos de recordar que el bar (...) tan solo dispone de un aislamiento acústico a ruido aéreo de 61 dB(A), aislamiento que no alcanza los 64dB(A) que determina el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Álava como necesario para permitir que la actividad funcione como bar especial con música.

No obstante, esta ampliación de la actividad deberá ajustarse a las exigencias que en estos momentos establece el art. 23 de la Ordenanza Municipal Reguladora de Emisión de Ruidos y Vibraciones, de 6 de septiembre de 2004, de Labastida, que requiere un aislamiento acústico a ruido aéreo de 70 dB(A) para bares especiales, pubs y asimilables.

5. En ningún caso podemos aceptar como medida correctora única la instalación de un limitador sonoro a 75 dB(A), ya que, como determina el informe foral, queda específicamente prohibido el funcionamiento de cualquier aparato musical hasta disponer de un adecuado aislamiento acústico. La instalación de los limitadores de potencia en los equipos de música ha de considerarse una medida correctora de obligado cumplimiento, conforme dispone el Decreto 171/1985, del 11 de junio, que aprueba las normas técnicas de carácter general de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
6. Para concluir, es evidente que el funcionamiento irregular de actividades hosteleras afecta a la calidad de vida de las personas que viven en las inmediaciones de esos locales, pues ocasionan molestias de ruidos, olores... Sin embargo, los vecinos no tienen la obligación de soportar estas molestias.

Los ayuntamientos deben garantizar y velar para que, en todo momento, las actividades cuyo funcionamiento han autorizado se ajusten a las restricciones y medidas correctoras impuestas a la actividad en la licencia de instalación, y, en otro caso, deben reconducirla a los parámetros y limitaciones de la instalación autorizada. Si para remover conductas o actitudes poco respetuosas con el descanso y un medio ambiente de calidad para la ciudadanía es necesario adoptar medidas sancionadoras, el ordenamiento jurídico vigente ofrece esas vías para proteger el interés general de los ciudadanos.

Resulta evidente que si la actividad de este tipo de establecimientos no se somete a una regulación técnico-jurídica adecuada, esos locales pueden provocar y, de hecho, provocan un grave conflicto entre el interés particular de los titulares de los locales –ejercer su negocio en el interior de la actividad– y el interés público en general –identificado con el derecho a la intimidad y seguridad de cuantos vecinos residen

en las proximidades de estos establecimientos, quienes no pueden verse abocados a sufrir perturbaciones en su tranquilidad a causa de las molestias producidas por los locales-.

No negamos la dificultad que entraña el ejercicio de las funciones de vigilancia y control de las instalaciones y, en este sentido, consideramos que debe encontrarse un equilibrio entre el ejercicio de una actividad comercial y de servicios próspera y el respeto de los derechos que asisten a los vecinos, es decir, el derecho al descanso y a disfrutar de un medio ambiente de calidad, exento de perturbaciones sonoras.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, nos vemos obligados a señalar una vez más a ese consistorio que es preciso que arbitre los recursos y procedimientos necesarios para conseguir la materialización efectiva de los derechos –a la intimidad y a la seguridad– de las personas que residen en las proximidades del bar (...).

No debemos olvidar los últimos pronunciamientos de los tribunales de justicia, que han señalado que las inmisiones acústicas molestas en el domicilio suponen una vulneración de los artículos 15 y 18.1 y 18.2 de la CE, que garantizan el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). Por ello, las entidades locales deben adoptar las medidas de protección necesarias para garantizar que dichos derechos no se lesionen.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11b) de la ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 8/2005, de 29 de junio, al Ayuntamiento de Labastida**

Que requiera al titular de bar (...) para que, en un plazo improrrogable de un mes, adopte de forma definitiva una de las dos posibilidades presentadas en el Decreto nº 38/2004, de fecha del 1 de abril del 2004, y que se le advierta que, en caso contrario, se decretará como medida cautelar el cierre del establecimiento, por incumplimiento de lo preceptuado en el art. 105 de la de la Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.



**RECOMENDACIÓN 9/2005, DE 29 DE JUNIO, AL AYUNTAMIENTO DE BILBAO, PARA QUE DEJE SIN EFECTO LA VÍA DE APREMIO PARA LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LA SANCIÓN RECAÍDA EN UN PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE TRÁFICO Y DEVUELVA LAS CANTIDADES RECAUDADAS EN SU VIRTUD. ACEPTADA.**

Antecedentes

1. (...) solicitó la intervención del Ararteko en relación con un requerimiento de pago en vía ejecutiva que el Ayuntamiento de Bilbao le había enviado como consecuencia del impago de la sanción de tráfico impuesta en el procedimiento con referencia (...).

De acuerdo con el interesado, en la tramitación de ese procedimiento no se habían respetado determinadas exigencias legales relativas al segundo intento de notificación personal de los actos que lo conforman, y a la constancia de la publicación de los edictos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde reside.

Señalaba, asimismo, que la resolución del recurso de reposición que interpuso contra tal requerimiento no se había pronunciado sobre los argumentos alegados, lo que le impedía una correcta defensa de su pretensión.

2. En respuesta a nuestra primera solicitud de información, el concejal delegado de Seguridad Ciudadana y Protección Civil remitió una copia del expediente administrativo, junto con un informe en el que describía las actuaciones practicadas.

El procedimiento se inició el 20 de mayo de 2003, mediante denuncia de un agente de la Policía Municipal de Bilbao, por estacionar en reserva para vehículos autorizados.

La notificación personal de esa denuncia se intentó los días 2 y 3 de junio de 2003 en el domicilio del interesado y fue finalmente practicada mediante la entrega a un familiar en la oficina de Correos.

Por su parte, la resolución sancionadora se publicó en el Boletín Oficial de Bizkaia de 8 de agosto de 2003, porque los intentos de notificación personal, que se efectuaron los días 7 y 8 de junio de 2003, a las 12:34 y 12:15 horas respectivamente, resultaron infructuosos por ausencia de persona que pudiera hacerse cargo de ella.

El expediente no acredita que en el buzón del interesado se hubiera depositado el correspondiente aviso de llegada, y en la copia que nos fue facilitada no aparece referencia alguna a la publicación en el tablón de anuncios del Ayuntamiento del municipio en el que el interesado tiene su domicilio.

3. Una vez examinada esa documentación, nos vimos en la obligación de cuestionar la regularidad del procedimiento de apremio tramitado para el pago forzoso de la multa, al apreciar que la resolución sancionadora no había sido notificada de acuerdo con las prescripciones legales.
4. El concejal delegado de Seguridad Ciudadana y Protección Civil ratificó la actuación municipal, pues entendía que en el resguardo emitido por el Servicio de Correos consta la existencia de los dos intentos de notificación de la sanción, y que, a pesar de que tal documento quedó en lista de espera entre el 8 y el 18 de julio de 2003, el interesado no realizó diligencia alguna para recibir la notificación. Indicaba, igualmente, que la exposición en el tablón de edictos del municipio de residencia del Sr. (...) se había producido desde el 14 de agosto al 1 de septiembre de 2003.

#### Consideraciones

1. Con carácter general y previo al análisis de esta queja, debemos recordar la obligación de respeto al ordenamiento jurídico que incumbe tanto a la ciudadanía como a los poderes públicos.

Esta exigencia se extiende también a la observancia de las normas de tráfico, a las que debe reconocerse un especial interés, por cuanto regulan uno de los aspectos fundamentales de nuestra vida social actual, de modo que su infracción puede dar lugar a graves consecuencias.

Por ello, con objeto de que estos principios sean asumidos de modo general, no sólo resulta imprescindible llevar a cabo una actividad continua de concienciación ciudadana, sino también reprochar adecuadamente los casos de contravención, mediante la aplicación de la potestad sancionadora de que disponen las administraciones públicas.

De la misma forma, los serios efectos que derivan de la instrucción de un procedimiento sancionador obligan a exigir la atención estricta de las formalidades legales, ya que éstas no suponen una mera adición de requisitos sin mayor objetivo, sino que se configuran como la más importante garantía de la ciudadanía frente a la actuación punitiva de la Administración. Así, es la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común la que, a modo de principio general, establece que la potestad sancionadora de las administraciones públicas habrá de ejercerse con aplicación del procedimiento previsto para ello, de modo que no podrá imponerse sanción alguna sin que éste se haya tramitado.

2. En el Informe al Parlamento Vasco 2002<sup>1</sup>, esta institución recogió una recomendación de carácter general en la que se analizan los requisitos que deben cumplir las notificaciones por correo en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial para entenderlas debidamente intentadas en los casos de ausencia. Nos remitimos a su contenido en cuanto marco general de referencia de esta queja.
3. En un procedimiento sancionador, el trámite de notificación cobra una extraordinaria importancia, porque cumpliendo escrupulosamente todos los requisitos que la normativa impone se asegura que el interesado pueda conocer la existencia del procedimiento y, por tanto, ejercitar su derecho de defensa.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el tema en numerosas ocasiones. Así, en la Sentencia n.º 1/1983, de 13 enero (RTC 1983\1), en la que afirmaba:

“De todos los preceptos que las leyes procesales dedican a los actos de comunicación con las partes (notificaciones, citaciones, emplazamientos) y aun de los que se ocupan de los medios de impugnación dirigidos a remediar los vicios ‘in procedendo’, se advierte que el propósito del legislador es, ante todo, conferir a aquellas las garantías para la defensa de sus derechos e intereses, de modo que la notificación, citación o emplazamiento sirva a su objetivo de que, dando noticia suficiente del acto o resolución que la provoca, sirva para que el notificado, citado o emplazado pueda disponer lo conveniente para defender en el proceso los derechos o intereses cuestionados, por cuanto de faltar tal acto de comunicación o adolecer de nulidad equivalente a su falta, el interesado podría verse imposibilitado para ejercer los medios legales suficientes para su defensa.”

O, más recientemente, en la Sentencia de 28 de octubre de 2002 (RTC 199\2002), según la cual:

“...el cumplimiento de los requisitos que las Leyes procesales exigen para practicar el emplazamiento, citación o notificación ofrecen relevancia constitucional y son garantía de que el emplazado, citado o notificado conocerá el acto o la resolución que le afecta y podrá, en consecuencia, ejercer adecuadamente su derecho de defensa.”

Por esta razón, la línea jurisprudencial viene exigiendo un especial deber de diligencia en la ejecución de los actos de comunicación procesal, al entender que los requisitos que las leyes procedimentales imponen para practicar las notificaciones no constituyen meras exigencias formales, sino una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución.

---

<sup>1</sup> EUSKADI: Ararteko. Capítulo VI. Recomendaciones de carácter general: 4. Las notificaciones realizadas por correo en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: requisitos para entenderlas debidamente en los casos de ausencia. *En Informe al Parlamento Vasco 2002*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2003. Disponible en [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)

En ese sentido, dado que la finalidad consustancial a la notificación es hacer posible el conocimiento personal y directo del acto de que se trate, resulta exigible a la Administración que despliegue toda la diligencia y los medios necesarios para, dentro de un marco de razonabilidad, hacer posible el logro de tal objetivo.

No obstante, es la propia normativa la que establece unos requisitos mínimos de actuación dirigidos al perfeccionamiento de la notificación personal, como método óptimo de garantizar la defensa de la posición de la persona interesada, y el acatamiento de esos requisitos resulta ineludible.

4. El artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que *“Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.”*

Un mandato semejante recoge el artículo 42 del Real Decreto 1.829/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales.

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004 (RJ 2004\6594) ha interpretado el requisito de diferencia horaria y fijado la siguiente doctrina legal:

*“Que, a efecto de dar cumplimiento al artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la expresión en una hora distinta determina la validez de cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación.”*

5. Por su parte, el Reglamento que se regula la prestación de los servicios postales exige, además, para las notificaciones efectuadas mediante el Servicio de Correos, que si ninguno de los dos intentos ha tenido éxito, la notificación se deposite en lista durante el plazo máximo de un mes, dejando al destinatario un aviso de su llegada en el correspondiente casillero domiciliario, en el que conste la dependencia en la que se encuentra la notificación, el plazo para recogerla y las circunstancias relativas al segundo intento realizado.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264) considera *“esencial la prueba del intento de entrega por dos veces, y de la recepción del Aviso de Llegada, que se ha entregado mediante su introducción en el buzón o casillero correspondiente, prueba que recae sobre el propio Servicio*

*de Correos.*” Además, entiende que, una vez que le haya sido devuelta la notificación, porque ésta haya caducado, la Administración, entre otros, “*debe pedir e incorporar al expediente administrativo certificado del Servicio de Correos (...) en el que se certifique (...) día y hora en que se entregó el Aviso de Llegada [y] Noticia, en su caso, de que el destinatario o persona autorizada por él no se ha personado en la Oficina postal a recoger la carta*”. De este modo, concluye que sólo cuando la Administración ha probado tales hechos puede considerarse válida la notificación por anuncios.

6. El artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permite acudir a la notificación edictal cuando, una vez intentada la notificación personal, ésta no se haya podido practicar.

Constituye, por tanto, presupuesto de la utilización de este medio el que la notificación personal anterior se haya realizado cumpliendo todos los requisitos formales y materiales que la normativa establece. De ese modo, el recurso a la notificación edictal no será válido en tanto esos extremos no puedan acreditarse, o si se concluye que no se han observado correctamente.

7. En el procedimiento que analizamos, la diferencia horaria que separó los dos intentos de notificación personal de la resolución sancionadora fue de 19 minutos, por lo que no llegó al mínimo de 60 minutos que establece la sentencia del Tribunal Supremo arriba citada, y, además, el expediente no acredita que se depositase el preceptivo Aviso de llegada en el buzón del destinatario.

Tales intentos no se efectuaron, por tanto, de acuerdo con las exigencias previstas en el régimen legal; circunstancia que obliga a cuestionar la validez de la utilización de los medios edictales para practicar la notificación de la resolución sancionadora y, en definitiva, a concluir que ésta no fue regularmente notificada.

Esa constatación afecta finalmente al procedimiento de apremio tramitado con posterioridad para el cobro ejecutivo de la multa, ya que, en atención a lo dispuesto en el Decreto Foral 36/1997, de 18 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación del Territorio Histórico de Bizkaia, no habría contado con la fundamentación necesaria para su inicio y desarrollo.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 9/2005, de 29 de junio, al Ayuntamiento de Bilbao**

Que deje sin efecto la vía de apremio para la ejecución forzosa de la sanción recaída en el procedimiento en materia de tráfico tramitado contra (...) con la referencia (...), y, en su caso, devuelva las cantidades recaudadas en su virtud.

**RECOMENDACIÓN 10/2005, DE 29 DE JUNIO, AL DEPARTAMENTO DE INTERIOR DEL GOBIERNO VASCO, PARA QUE DEJE SIN EFECTO LA SANCIÓN IMPUESTA AL INTERESADO, REALICE LOS TRÁMITES OPORTUNOS PARA DEJAR SIN EFECTO EL EVENTUAL PROCEDIMIENTO DE APREMIO Y DEVUELVA LAS CANTIDADES RECAUDADAS. ACEPTADA.**

Antecedentes

1. (...) se dirigió al Ararteko para manifestar su disconformidad con diversos aspectos relacionados con un procedimiento sancionador de tráfico que se inició el 5 de julio de 2002, mediante una denuncia de carácter obligatorio formulada por un agente de la Ertzaintza, en la que éste hizo constar: *“Conductor de turismo circulando por vía interurbana, no haciendo uso del cinturón de seguridad obligatorio”*.

De acuerdo con el interesado, cuando ocurrieron los hechos, el automóvil estaba parado y se había desatado el cinturón para poder verificar si llevaba consigo un portafolios que temía haber dejado olvidado en una gasolinera cercana. Refería, además, haber sido objeto de un trato incorrecto por parte del agente, y señalaba que la denuncia no le había sido notificada en el acto, ni tampoco con posterioridad, lo que le había privado del derecho de formular alegaciones en su defensa, ya que las que presentó cuando recibió la resolución sancionadora fueron desestimadas sin valoración alguna, al entender la Administración que debían haberse hecho valer con anterioridad a la fase de recurso.

2. En respuesta a nuestra primera solicitud de información, el Departamento de Interior remitió una copia del expediente administrativo, junto con un informe del agente denunciante, elaborado el 25 de marzo de 2003, una vez finalizado el procedimiento y con motivo de la referida petición por nuestra parte.

En dicho informe, el agente aseguraba haber actuado de manera correcta en todo momento, y negaba las afirmaciones del promotor de la queja, por lo que, ante la contraposición de estas manifestaciones, centramos nuestro examen en la tipificación de la infracción y en la propia tramitación del procedimiento.

Así, en cuanto al primer punto, incidimos en el hecho de que el interesado había venido manteniendo, desde el primer momento, que llevaba puesto el cinturón y que únicamente se lo quitó, con el vehículo parado, para poder comprobar si había olvidado un portafolios en la gasolinera.

El informe del agente era compatible con estas manifestaciones, ya que, en vez de indicar que el conductor no portaba el cinturón de seguridad mientras el coche estaba en marcha, parecía afirmar, por el contrario, que el agente observó esa circunstancia cuando el vehículo se encontraba detenido, por lo que el hecho denunciado en el boletín no habría sido sino una deducción que el interesado había contradicho, y que llevaría a cuestionar la regularidad de la denuncia en relación con el artículo 117.1 del Reglamento General de Circulación, utilizado para fundamentar la sanción.

Por otra parte, analizamos la falta de recepción del boletín de denuncia por parte del interesado, que ambas partes confirmaban, aun cuando diferían en los motivos que la habrían fundamentado: la negativa a entregársela por no haberla firmado, en el caso del (...), y la consideración de que éste la había rehusado, en palabras del agente.

El expediente administrativo no recogía referencia alguna al respecto, salvo la expresión “No desea” que se había consignado en el espacio destinado a la firma del denunciado en la copia del boletín de denuncia; mención insuficiente, en nuestra opinión, para estimar cumplidos los requisitos fijados en el régimen legal de notificaciones.

Por último, pusimos de manifiesto que la tramitación posterior del procedimiento no había cuidado los aspectos de garantía inherentes al ámbito sancionador.

3. El Departamento de Interior ratificó la sanción impuesta, al apreciar, por una parte, que la obligación de portar el cinturón de seguridad persistía aun estando el vehículo detenido, y, por otra, que el eventual defecto procedimental que pudiera haberse producido no tendría fuerza suficiente para justificar la falta de sanción de este comportamiento.
4. Una vez más nos dirigimos a la Administración para profundizar en el análisis de las incorrecciones detectadas en el inicio del procedimiento y solicitar una nueva reflexión sobre la posibilidad de dejar sin efecto la sanción, que también fue rechazada por la Dirección de Tráfico.

### Consideraciones

1. Con carácter general y previo al análisis de esta queja, debemos recordar la obligación de respeto al ordenamiento jurídico que incumbe tanto a la ciudadanía como a los poderes públicos.

Esta exigencia se extiende también a la observancia de las normas de tráfico, a las que debe reconocerse un especial interés, puesto que regulan uno de los aspectos fundamentales de nuestra vida social actual, de modo que su infracción puede dar lugar a graves consecuencias.

Por ello, con objeto de que estos principios sean asumidos de modo general, no sólo resulta imprescindible llevar a cabo una actividad continua de concienciación ciudadana, sino también reprochar adecuadamente los casos de contravención, mediante la aplicación de la potestad sancionadora de que disponen las administraciones públicas.

De la misma forma, los serios efectos que derivan de la instrucción de un procedimiento sancionador obligan a exigir la atención estricta de las formalidades legales, ya que éstas no suponen una mera adición de requisitos sin mayor objetivo, sino que se configuran como la más importante garantía de la ciudadanía frente a la actuación punitiva de la Administración. Así, es la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común la que, a modo de principio general, establece que la potestad sancionadora de las administraciones públicas habrá de ejercerse con aplicación del procedimiento previsto para ello, de modo que no podrá imponerse sanción alguna sin que éste se haya tramitado.

2. En un procedimiento sancionador, el trámite de notificación cobra una extraordinaria importancia, porque cumpliendo escrupulosamente todos los requisitos que la normativa impone se asegura que el interesado pueda conocer la existencia del procedimiento y, por tanto, ejercitar su derecho de defensa.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el tema en numerosas ocasiones. Así, en la Sentencia nº 1/1983, de 13 enero (RTC 1983\ 1), en la que afirmaba:

“De todos los preceptos que las leyes procesales dedican a los actos de comunicación con las partes (notificaciones, citaciones, emplazamientos) y aun de los que se ocupan de los medios de impugnación dirigidos a remediar los vicios ‘in procedendo’, se advierte que el propósito del legislador es, ante todo, conferir a aquellas las garantías para la defensa de sus derechos e intereses, de modo que la notificación, citación o emplazamiento sirva a su objetivo de que, dando noticia suficiente del acto o resolución que la provoca, sirva para que el notificado, citado o emplazado pueda disponer lo conveniente para defender en el proceso los derechos o intereses cuestionados, por cuanto de faltar tal acto de comunicación o adolecer de nulidad equivalente a su falta, el interesado podría verse imposibilitado para ejercer los medios legales suficientes para su defensa.”

O, más recientemente, en la Sentencia de 28 de octubre de 2002 (RTC 199\ 2002), según la cual:

“...el cumplimiento de los requisitos que las Leyes procesales exigen para practicar el emplazamiento, citación o notificación ofrecen relevancia constitucional y son garantía de que el emplazado, citado o notificado conocerá el acto o la resolución que le afecta y podrá, en consecuencia, ejercer adecuadamente su derecho de defensa.”

También el Tribunal Supremo ha manifestado opiniones semejantes en sentencias como la de 14 de octubre de 1996 (RJ 1996\ 7271):



“Como ya ha preconizado reiteradamente la doctrina jurisprudencial de esta Sala, todos los mecanismos y garantías con que las leyes procesales o procedimentales rodean los actos de comunicación entre el órgano decisor y las partes contendientes (sean notificaciones, emplazamientos, requerimientos, etc.) no tienen otra finalidad o razón de ser que la de asegurar que, en la realidad, se ha materializado aquella participación de conocimiento, o que, en la ficción jurídica, se ha producido la misma en determinadas circunstancias, o no se ha producido. La entrega de una copia o traslado, la firma del receptor, su identidad, etc., no son más que signos materiales externos que, de alguna manera, revelan o presuponen una toma de conocimiento que, al ser consustancial al derecho de defensa, ha de verse rodeada de las máximas garantías. De ahí que, en los modernos ordenamientos tributarios, tales exigencias se lleven hasta el límite de lo que la eficacia y los intereses de terceros permiten; y en la jurisprudencia de los Tribunales se extreme el formalismo de estos actos, en contra de las corrientes informalistas que dominan las nuevas concepciones del procedimiento.”

Por esta razón, la línea jurisprudencial viene exigiendo un especial deber de diligencia en la ejecución de los actos de comunicación procesal, al entender que los requisitos que las leyes procedimentales imponen para practicar las notificaciones no constituyen meras exigencias formales, sino una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución.

3. El artículo 77.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial dispone que *“Como norma general, las denuncias de carácter obligatorio, formuladas por agentes de la autoridad, se notificarán en el acto al denunciado, haciendo constar en las mismas los datos a que hace referencia el artículo 75 y el derecho reconocido en el artículo 79.1”*.

En este caso, el interesado manifestó en su queja que *“Tras este incidente el alegante se negó a firmar la denuncia y el ertzaina no le dio el boletín de denuncia, por lo que no pudo presentar escrito de alegaciones.”*

Examinado el expediente administrativo del procedimiento sancionador, observamos que la única referencia a lo sucedido se contiene en el espacio del boletín de denuncia destinado a la firma del denunciado, donde aparece la mención escrita a mano “No desea”; expresión que no permite conocer si se produjo la entrega del documento o las condiciones del intento.

Por su parte, en la Resolución de 5 de diciembre de 2002, del director de Tráfico, por la que se desestimó el recurso de alzada que interpuso el interesado, se afirmaba que *“del examen del expediente se comprueba que al recurrente le fue notificada la denuncia en el acto...”*.

Sin embargo, en el informe de 25 de marzo de 2003, realizado expresamente para contestar a nuestra primera solicitud de información, en el marco de esta queja, el agente actuante relató la actuación como sigue: *“Tras cumplimentar el boletín de denuncia, el agente informante se dirigió hacia el vehículo denunciado. Al llegar*

*a la altura de la ventanilla delantera izquierda del vehículo pregunta a su conductor si deseaba firmar la denuncia, manifestando el denunciado que no, por lo que el agente añadió de su puño y letra en el boletín de denuncia 'no desea firmar'. El conductor denunciado inquirió al agente diciéndole 'Me dejarás leer lo que has escrito', a lo que el agente no puso ningún tipo de objeción, pasándole el agente el boletín de denuncia. Tras leer la misma el denunciado apostilló que en el texto decía que estaba circulando y él manifestaba que estaba detenido, con lo cual no estaba de acuerdo con la denuncia., motivo por el cual la rehusó, devoliéndosela al agente, que la guardó. (...) Una vez en las dependencias de la Unidad Territorial de Tráfico de Álava dejó el boletín de denuncia en su lugar habitual para su tramitación a la Oficina Territorial de Tráfico de Álava." (sic)*

Así pues, este informe, que fue redactado después de que se acordara la sanción, introduce un elemento novedoso, cual es el de que el (...), además de no firmar la denuncia, rehusó su notificación, al devolver la copia que a él iba destinada y que, consecuentemente, el agente guardó.

De ese modo, también el ertzaina actuante parece confirmar que el interesado no obtuvo una copia del boletín de denuncia, si bien apunta un motivo diferente. Así, mientras el (...) señala que no le fue entregada tal copia, el agente manifiesta que rehusó la notificación.

El artículo 59.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que *"Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento."*

Como decimos, el expediente no recogió ni el hecho mismo del rechazo de la copia de la denuncia por parte del interesado, ni las circunstancias en que había acaecido; más bien al contrario, parece indicar que la notificación se produjo. No es hasta bastante tiempo después de que tal procedimiento hubiera finalizado –y en un informe elaborado como consecuencia de nuestra actuación– cuando aquellos detalles aparecen por vez primera, en contradicción tanto con lo manifestado por el promotor de la queja como por el director de Tráfico en su resolución desestimatoria del recurso de alzada.

De ese modo, la actuación del agente de la Ertzaintza no cumplió los requisitos fijados por la norma para dar por bueno el intento de notificación. En consecuencia, el trámite no podía tenerse por efectuado, resultando, en definitiva, la denuncia, ineficaz para la válida iniciación del procedimiento.

En ese sentido, el defecto manifestado en este expediente cobra una gran relevancia, porque al afectar al acto de inicio del procedimiento, vicia toda su tramitación, de modo que se extiende hasta la propia sanción, cuyo fundamento queda invalidado.

Incorrecciones semejantes a las que concurren en el asunto analizado en la queja han llevado a los tribunales a considerar inválidas las sanciones, al entender que han sido impuestas sin haber mediado un procedimiento y con inobservancia de las garantías que la ley reconoce al presunto responsable.

Así, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco recoge las siguientes manifestaciones en la Sentencia de 26 diciembre de 2003 (JUR 2004\ 78994):

“Se sigue de los anteriores datos que la denuncia y la incoación del procedimiento sancionador no fueron eficazmente notificadas al presunto infractor con los requisitos exigidos para ello por el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Procedimiento Administrativo Común, ya que el método empleado para ello no permitió documentar en el expediente administrativo la constancia de la identidad y contenido del acto notificado, ni la constancia de la recepción por el interesado o por su representante.

La irregularidad detectada en el medio empleado y en la consignación de la causa impeditiva de la entrega del envío impide, así mismo, que la actuación administrativa descrita pueda calificarse de una notificación intentada que no se hubiere podido practicar personalmente. Lo que, a su vez, excluye la legitimidad en el empleo del medio edictal de notificación que prevé el apartado 4 del propio precepto legal.

En consecuencia, la primera constancia que se ofrece en el expediente administrativo del conocimiento por el recurrente del procedimiento sancionador incoado y resuelto contra el mismo se corresponde con la notificación de la resolución sancionadora practicada el 17 de agosto de 1998.

Debe, por ello, concluirse que, al no llevarse a cabo la comunicación de la denuncia al presunto infractor en ninguna de las modalidades previstas en los artículos 77 y 78.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, la papeleta obrante al folio 1 del expediente administrativo no puede considerarse como un acto hábil para dar lugar a la incoación del procedimiento administrativo sancionador (artículo 75 el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en relación con el artículo 10.2 del Real Decreto 320/1994 de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

Por lo tanto, la sanción fue impuesta al recurrente sin que, legítimamente, mediara la regular incoación e instrucción de un previo procedimiento sancionador, con la consecuencia invalidante derivada de la palmaria infracción de la garantía establecida en el artículo 134.3 de la Ley 30/1992, que prescribe que la Administración en ningún caso podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.”

El Tribunal Superior de Justicia de Baleares, en la Sentencia de 28 de enero de 1997 (RJCA 1997\21) declara:

“Naturalmente, la falta de notificación en legal forma de los acuerdos de iniciación de los expedientes en cada caso sacrifican el derecho de defensa del expedientado

en la vía administrativa, lo que constituye lesión del derecho fundamental –artículo 24 de la Constitución– traduciéndose aquí en caso de nulidad radical de las sanciones impuestas –artículo 62.1, a) de la Ley 30/1992–.”

Por su parte, la Sentencia de 12 de mayo de 1998 (RJCA 1998\2761), del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana señala:

“A la vista de lo expuesto, y, en relación con las impugnaciones planteadas, cabe decir que, efectivamente, hay una real y bien determinada indefensión por cuanto no consta en el expediente administrativo (y así lo hemos indicado) que el boletín de denuncia se entregara al interesado y, en consecuencia pudiera formular alegaciones y proponer pruebas y no consta tampoco que se notificara después. No puede decirse como hace el Abogado del Estado que la denuncia inicial fue entregada por el denunciante al infractor, y así resulta del folio 6 del expediente, por cuanto lo que en este folio consta es un documento que es de fecha posterior a la resolución sancionadora dictada por el Gobernador Civil (esto es, de 8 marzo 1993 y el escrito en cuestión es de 24 de marzo de 1993), y que ha sido considerado como escrito de interposición del recurso de alzada, tal y como resulta de la lectura de su contenido.”

Por último, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que, en Sentencia de 3 de julio de 2000 (JUR 2000\294152), indica:

“Dispone el art. 10 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico de 25 de febrero de 1994 que como norma general las denuncias se notificarán en el acto a los interesados haciendo constar en las mismas, entre otros extremos que ahora interesan, que con ellas quedan incoados los correspondientes expedientes y que disponen de un plazo de 15 días para que aleguen cuanto consideren conveniente a su defensa y propongan las pruebas que estimen oportunas. Pues bien, en el presente caso, si bien dando crédito al informe obrante al folio 2 (que en todo caso no ratificado), se puede entender que verbalmente se hicieron al denunciado las citadas advertencias, las mismas no aparecen recogidas en el impreso de boletín de denuncia, ni lógicamente en la copia que se le entregó, lo que es tanto como confiar la garantía de sus derechos a la mejor o peor memoria que pudiera conservar de las advertencias recibidas de palabra. Si a ello se añade que tampoco se le dio posterior traslado escrito de la denuncia, ni de la propuesta de resolución, el resultado es que se llega a la imposición de la sanción en instancia sin haber dado al denunciado posibilidad real y efectiva de ser oído, es decir, en una situación de inobservancia del procedimiento proscrita en el art. 62.1. e) de la Ley 30/1992.”

4. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como las normas que de ella derivan, exigen a las administraciones públicas que su actuación tenga carácter garantista, de forma que los derechos de la ciudadanía cobren toda su virtualidad durante la tramitación de los procedimientos.

Uno de esos derechos, especialmente relevante en el caso de procedimientos administrativos de carácter sancionador, es el de que las pretensiones que plantean las personas implicadas han de contrastarse y resolverse mediante una respuesta suficientemente motivada.

En este caso, sin embargo, el Sr. (...) no tuvo posibilidad de que fuera examinada la línea de defensa que había articulado.

En efecto, el agente señala en el informe que, ya desde el primer momento, el interesado alegó que no estaba de acuerdo con la denuncia porque el texto decía que estaba circulando y, sin embargo, el coche se encontraba detenido. Esta oposición no tuvo efecto alguno, porque, al igual que obvió mencionar la situación y las condiciones en que se habría producido el intento de notificación, el expediente no la recoge de ningún modo.

La Administración, sin atender al defecto de inicio del procedimiento, no volvió a promover la comunicación de la denuncia al reclamante. Tampoco le dio traslado del expediente ni abrió un trámite de audiencia, actuación que, en nuestra opinión, hubiera resultado pertinente, habida cuenta de las circunstancias en que se había desarrollado la instrucción. De esa forma, el Sr. (...) no tuvo ninguna otra noticia hasta que le fue notificada la resolución de sanción, contra la que interpuso un recurso de alzada, en el que reiteraba las razones aducidas ante el denunciante, y que ni siquiera fueron examinadas porque la Administración argumentó que no habían sido expuestas en la fase de alegaciones.

A nuestro juicio, toda esta actuación relegó la dimensión garantista de los derechos de la ciudadanía que el régimen normativo derivado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, atribuye y exige a las actuaciones de las administraciones públicas, por cuanto prescindió de ofrecer al sancionado los cauces de defensa que le hubieran permitido una contradicción de posiciones, así como de analizar las reiteradas manifestaciones mediante las que, desde el principio, había mostrado su oposición a la denuncia, viéndose, de esa forma, privado el interesado de la oportunidad de que su línea de defensa fuera examinada y considerada, con independencia de su relevancia y resultado final, así como de obtener una respuesta motivada al respecto.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 10/2005, de 29 de junio, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco**

Que deje sin efecto la sanción impuesta a (...) en el procedimiento con número (...), y, en su caso, realice los trámites oportunos para que también quede sin efecto el eventual procedimiento de apremio que hubiera podido desarrollarse, y devuelva las cantidades que hubiera recaudado en su virtud.

**RECOMENDACIÓN 11/2005, DE 29 DE JUNIO, AL DEPARTAMENTO DE INTERIOR DEL GOBIERNO VASCO, PARA QUE DEJE SIN EFECTO LA SANCIÓN IMPUESTA AL INTERESADO, REALICE LOS TRÁMITES OPORTUNOS PARA DEJAR ASÍ MISMO SIN EFECTO EL CONSIGUIENTE PROCEDIMIENTO DE APREMIO Y DEVUELVA LAS CANTIDADES RECAUDADAS EN SU VIRTUD. ACEPTADA.**

Antecedentes

1. El 15 de abril de 2004 la Agencia Ejecutiva de la Diputación Foral de Álava notificó al interesado una providencia de apremio dictada por el director de Finanzas del Gobierno Vasco, como consecuencia del impago de una deuda derivada del procedimiento que la Oficina Territorial de Tráfico de Gipuzkoa había seguido contra su persona con la referencia (...).

La ausencia de cualquier notificación anterior relativa a tal procedimiento llevó al interesado a presentar una queja ante esta institución.

2. En respuesta a nuestra primera solicitud de información, el Departamento de Interior remitió una copia del expediente administrativo. Así, comprobamos que el procedimiento se había iniciado el 23 de abril de 2003, mediante la denuncia de un agente de la Policía Municipal de Bergara por no llevar la documentación del seguro obligatorio, en la que no hizo constar ningún dato relativo al conductor o titular del vehículo, ni su firma, y tampoco indicó si había entregado una copia a la persona a cuyo cargo se encontraba el vehículo, o si ésta se negó a firmar o a recogerla.

El 30 de mayo de 2003, la Oficina Territorial de Tráfico remitió una comunicación al interesado por la que le confería un plazo de cinco días para justificar la existencia del seguro, y le advertía, entre otras cosas, que se iba a incoar un expediente sancionador por infracción del artículo 29 del Reglamento sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor. La notificación personal de ese escrito fue intentada a las 11:30 horas del 30 de junio (según consta en el aviso de recibo, aunque entendemos que debe de referirse al día 3), sin resultado por ausencia del interesado, y a las 11:40 horas del 5 de junio, también sin resultado, aunque el agente postal no indicó la causa.

Por su parte, los días 17 y 19 de junio, a las 12:00 y 12:30 horas respectivamente, se trató de notificar la denuncia por no tener concertado el seguro de responsabili-

dad civil obligatorio en el domicilio del (...). En ninguna de las dos ocasiones pudo materializarse, ya que se encontraba ausente. La copia del expediente que nos ha sido facilitada no recoge referencia alguna a una eventual notificación edictal de esta denuncia, por lo que desconocemos si se ha practicado.

Por último, los intentos de notificación de la resolución sancionadora se llevaron a cabo a las 11:00 horas del día 29 de julio y a las 11:30 horas del día 31 de julio y, al parecer, resultaron igualmente infructuosos, aunque el agente postal tampoco indicó el motivo. Finalmente, la sanción se publicó en el Boletín Oficial de Gipuzkoa de 8 de septiembre de 2003.

En ninguna de esas ocasiones consta en el expediente que en el buzón del interesado se hubiera depositado el correspondiente aviso de llegada.

3. Una vez examinada esa documentación, aun cuando en ella se indicaba que la fecha de inicio del seguro del vehículo era posterior en un día a la denuncia, nos vimos en la obligación de cuestionar la validez del procedimiento, pues apreciamos la existencia de diversas infracciones en su tramitación.
4. El director de Tráfico contestó mediante un informe en el que ratificaba la imposición de la sanción, pues entendía que las deficiencias del boletín de denuncia del agente de la Policía Municipal de Bergara habían quedado subsanadas con la notificación posterior de la denuncia, que tanto la denuncia como la sanción se habían notificado en conformidad con el procedimiento establecido legalmente, y que el hecho de que no constasen los motivos de la no recepción de la resolución sancionadora era debido a que no se habían podido determinar en ese momento.

### Consideraciones

1. Con carácter general y previo al análisis de esta queja, debemos recordar la obligación de respeto al ordenamiento jurídico que incumbe tanto a la ciudadanía como a los poderes públicos.

Esta exigencia se extiende también a la observancia de las normas de tráfico, a las que debe reconocerse un especial interés, ya que regulan uno de los aspectos fundamentales de nuestra vida social actual, de modo que su infracción puede dar lugar a graves consecuencias.

Por ello, con objeto de que estos principios sean asumidos de modo general, no sólo resulta imprescindible llevar a cabo una actividad continua de concienciación ciudadana, sino también reprochar adecuadamente los casos de contravención, mediante la aplicación de la potestad sancionadora de que disponen las administraciones públicas.

De la misma forma, los serios efectos que derivan de la instrucción de un procedimiento sancionador obligan a exigir la atención estricta de las formalidades legales,

ya que éstas no suponen una mera adición de requisitos sin mayor objetivo, sino que se configuran como la más importante garantía de la ciudadanía frente a la actuación punitiva de la Administración. Así, es la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común la que, a modo de principio general, establece que la potestad sancionadora de las administraciones públicas habrá de ejercerse con aplicación del procedimiento previsto para ello, de modo que no podrá imponerse sanción alguna sin que éste se haya tramitado.

2. En el Informe al Parlamento Vasco 2002<sup>2</sup>, esta institución recogió una recomendación de carácter general en la que se analizan los requisitos que deben cumplir las notificaciones por correo en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial para entenderlas debidamente intentadas en los casos de ausencia. Nos remitimos a su contenido en cuanto marco general de referencia de esta queja.
3. En un procedimiento sancionador, el trámite de notificación cobra una extraordinaria importancia, porque cumpliendo escrupulosamente todos los requisitos que la normativa impone se asegura que el interesado pueda conocer la existencia del procedimiento y, por tanto, ejercitar su derecho de defensa.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el tema en numerosas ocasiones. Así, en la Sentencia nº 1/1983, de 13 enero (RTC 1983\ 1), en la que afirmaba:

“De todos los preceptos que las leyes procesales dedican a los actos de comunicación con las partes (notificaciones, citaciones, emplazamientos) y aun de los que se ocupan de los medios de impugnación dirigidos a remediar los vicios ‘in procedendo’, se advierte que el propósito del legislador es, ante todo, conferir a aquellas las garantías para la defensa de sus derechos e intereses, de modo que la notificación, citación o emplazamiento sirva a su objetivo de que, dando noticia suficiente del acto o resolución que la provoca, sirva para que el notificado, citado o emplazado pueda disponer lo conveniente para defender en el proceso los derechos o intereses cuestionados, por cuanto de faltar tal acto de comunicación o adolecer de nulidad equivalente a su falta, el interesado podría verse imposibilitado para ejercer los medios legales suficientes para su defensa.”

O, más recientemente, en la Sentencia de 28 de octubre de 2002 (RTC 199\ 2002), según la cual:

“...el cumplimiento de los requisitos que las Leyes procesales exigen para practicar el emplazamiento, citación o notificación ofrecen relevancia constitucional y son garantía

---

<sup>2</sup> EUSKADI: Ararteko. Capítulo VI. Recomendaciones de carácter general: 4. Las notificaciones realizadas por correo en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: requisitos para entenderlas debidamente en los casos de ausencia. En *Informe al Parlamento Vasco 2002*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2003. Disponible en [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)



de que el emplazado, citado o notificado conocerá el acto o la resolución que le afecta y podrá, en consecuencia, ejercer adecuadamente su derecho de defensa.”

Por esta razón, la línea jurisprudencial viene exigiendo un especial deber de diligencia en la ejecución de los actos de comunicación procesal, al entender que los requisitos que las leyes procedimentales imponen para practicar las notificaciones no constituyen meras exigencias formales, sino una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución.

En ese sentido, dado que la finalidad consustancial a la notificación es hacer posible el conocimiento personal y directo del acto de que se trate, resulta exigible a la Administración que despliegue toda la diligencia y los medios necesarios para, dentro de un marco de razonabilidad, hacer posible el logro de tal objetivo.

No obstante, es la propia normativa la que establece unos requisitos mínimos de actuación dirigidos al perfeccionamiento de la notificación personal como método óptimo de garantizar la defensa de la posición de la persona interesada, y el acatamiento de esos requisitos resulta ineludible.

4. El artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que *“Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.”*

Un mandato semejante recoge el artículo 42 del Real Decreto 1.829/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales.

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004 (RJ 2004\6594) ha interpretado el requisito de diferencia horaria y fijado la siguiente doctrina legal:

*“Que, a efecto de dar cumplimiento al artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la expresión en una hora distinta determina la validez de cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación.”*

5. Por su parte, el Reglamento que regula la prestación de los servicios postales exige, además, para las notificaciones efectuadas mediante el Servicio de Correos, que si

ninguno de los dos intentos ha tenido éxito, la notificación se deposite en lista durante el plazo máximo de un mes, dejando al destinatario un aviso de su llegada en el correspondiente casillero domiciliario, en el que conste la dependencia en la que se encuentra la notificación, el plazo para recogerla y las circunstancias relativas al segundo intento realizado.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264) considera *“esencial la prueba del intento de entrega por dos veces, y de la recepción del Aviso de Llegada, que se ha entregado mediante su introducción en el buzón o casillero correspondiente, prueba que recae sobre el propio Servicio de Correos.”* Además, entiende que, una vez que le haya sido devuelta la notificación, porque ésta ha caducado, la Administración, entre otros, *“debe pedir e incorporar al expediente administrativo certificado del Servicio de Correos (...) en el que se certifique (...) día y hora en que se entregó el Aviso de Llegada [y] Noticia, en su caso, de que el destinatario o persona autorizada por él no se ha personado en la Oficina postal a recoger la carta”*. De este modo, concluye que sólo cuando la Administración ha probado tales hechos puede considerarse válida la notificación por anuncios.

6. El artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permite acudir a la notificación edictal cuando, una vez intentada la notificación personal, ésta no se haya podido practicar.

Constituye, por tanto, presupuesto de la utilización de este medio el que la notificación personal anterior se haya realizado de forma regular y cumpliendo todos los requisitos formales y materiales que la normativa establece. De ese modo, el recurso a la notificación edictal no será válido en tanto esos extremos no puedan acreditarse, o si se concluye que no se han observado correctamente.

7. En el procedimiento que analizamos, la diferencia horaria que separó los dos intentos de notificación personal fue, respectivamente, de 10 minutos en la comunicación que confería un plazo de 5 días para acreditar la existencia del seguro, de 30 en la denuncia y también de 30 en la sanción. Ninguno de ellos llegó, por tanto, al mínimo de 60 minutos que establece la sentencia del Tribunal Supremo arriba citada.

El expediente no acredita tampoco en ninguna de estas notificaciones que se depositase el preceptivo aviso de llegada en el buzón del destinatario, ni, en cuanto a la denuncia, que se utilizaran los medios edictales, aun cuando, de haber existido, tampoco hubieran podido tomarse por válidos, como consecuencia de las irregularidades reseñadas en los intentos de notificación personal. Por último, el agente postal no consignó las causas por las que la resolución sancionadora no pudo ser entregada de forma personal.

En nuestra opinión, los defectos en el modo de practicar estas notificaciones resultan suficientemente relevantes en relación con la falta de conocimiento de la tramitación

del procedimiento que el interesado alegaba en su queja, así como al respecto del ejercicio de su derecho a defensa en las condiciones debidas.

En este sentido, el carácter irregular de la notificación de la denuncia obliga a cuestionar la validez del procedimiento sancionador en su conjunto, ya que no habría tenido virtualidad alguna como acto de inicio.

Por su parte, a mayor abundamiento, los defectos de notificación de la resolución sancionadora habrían afectado a la validez del procedimiento de apremio tramitado con posterioridad, que, en cualquier caso, no contaría con el fundamento debido.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

**RECOMENDACIÓN 11/2005, de 29 de junio, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco**

Que deje sin efecto la sanción impuesta a (...) en el procedimiento con número (...), realice los trámites oportunos para que también quede sin efecto el consiguiente procedimiento de apremio, y devuelva las cantidades que eventualmente hubiera recaudado en su virtud.

**RECOMENDACIÓN 12/2005, DE 18 DE JULIO, AL AYUNTAMIENTO DE OIARTZUN, PARA QUE ADMITA LA SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN MUNICIPAL DEL INTERESADO.**

Antecedentes

1. D. (...) ha solicitado en varias ocasiones empadronarse en el Ayuntamiento de Oiartzun en la dirección (...), en concreto con fecha 10 de junio de 2004, 9 de julio de 2004 y 8 de septiembre de 2004.
2. La Junta de Gobierno local acordó con fecha 27 de junio de 2004 denegar la solicitud de empadronamiento de fecha 10 de junio. D. (...) volvió a solicitar la inscripción en el padrón el 9 de julio, recurriendo la anterior denegación y pidiendo expresamente que le informaran de la normativa de aplicación. La Junta de Gobierno local resolvió el recurso interpuesto por acuerdo de fecha 29 de julio.
3. Los documentos que adjunta con su solicitud de empadronamiento son:
  - Un certificado de empadronamiento en esa dirección de fecha 26 de marzo de 2004, a nombre de D. (...). En dicho certificado consta que este último reside en (...) desde el 2 de marzo de 1991, esto es, en la misma dirección que el interesado solicita la inscripción.
  - Una declaración jurada del Sr. (...) en la que dice que D. (...) reside en el domicilio mencionado.
  - Una factura de teléfono en esa dirección.
4. El Ayuntamiento de Oiartzun basa la denegación en que el domicilio que señala D. (...) para su inscripción está ubicado en un monte de utilidad pública.

El Ayuntamiento compró a (...), en escritura firmada en fecha 26 de noviembre de 1998, las instalaciones de (...) y la finca en donde se ubica el domicilio. Estos bienes, según expone, tienen naturaleza de dominio público, por lo que son imprescriptibles, inembargables y están fuera del comercio de las personas. Su uso y utilización sólo puede adjudicarse por concesión mediante concurso público. Asimismo, señala como normativa de aplicación los arts. 79 y ss. de la Ley 7/85 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), arts. 74 y ss. del RD Legislativo 781/1986, de 18

de abril, por el que se aprueban las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

5. Con fecha 8 de septiembre de 2004 el interesado vuelve a solicitar el empadronamiento en el domicilio en el que reside, pero no recibe ninguna respuesta. El 13 de mayo de 2005 solicita expresamente que se le conteste a la anterior petición de empadronamiento, sin que hasta el momento haya recibido respuesta alguna.
6. Esta institución, una vez admitida a trámite la queja, efectuó una petición de información al Ayuntamiento, con el fin de conocer su parecer sobre los hechos anteriores. En ella avanzaba, los criterios que mantiene en las quejas sobre denegaciones de inscripciones padronales cuando las personas que la solicitan, como es el caso, residen en el municipio.
7. El Ayuntamiento de Oiartzun, con fecha 21 de junio de 2005, ha respondido con los siguientes argumentos que resumo:

Por un lado señala que el acuerdo de 27 de julio de 2004 es firme, porque no se ha interpuesto recurso judicial alguno.

Por otro lado, expone que cuando hizo la solicitud de empadronamiento D. (...) estaba empadronado en el municipio de Errenteria y sigue empadronado en este momento.

Por último, en cuanto al fondo del asunto, reitera lo señalado en el acuerdo que resuelve el recurso. El domicilio que señala para la inscripción es un bien de dominio público en el que un particular no tiene permiso para vivir. En su opinión, ello implicaría que el ayuntamiento acepta un uso ilegal de ese bien. Añade que está situado en un parque natural, por lo que está afecto a diversas obligaciones para su protección. Termina señalando que el uso que se le quiere dar va en contra del Decreto 87/2002, de 16 de abril, por el que se regula el uso y gestión del parque natural “Peñas de Aia”.

A la vista de la respuesta facilitada por esa entidad local, la institución del Ararteko estima necesario efectuar las siguientes:

### Consideraciones

1. El Ayuntamiento insiste en que no se puede empadronar a una persona en un lugar en el que no tiene permiso ni título para residir. No obstante, tanto la naturaleza jurídica del padrón municipal como la normativa que rige el empadronamiento amparan la solicitud del interesado.

El padrón municipal es un registro administrativo. El art. 16 de la LBRL establece que “*el padrón municipal es el registro administrativo donde constan los veci-*

nos de un municipio...”. Los registros administrativos no atribuyen a la inscripción ningún efecto jurídico sustantivo. Los registros jurídicos, a diferencia, se caracterizan porque su régimen atribuye efectos jurídicos sustantivos a la constancia registral de ciertos derechos, actos o hechos como es el caso del registro de la propiedad. El padrón municipal, en cambio, no otorga ningún efecto jurídico, a excepción de la condición de vecino.

Las personas que residen en un municipio tienen la obligación de inscribirse en ese registro. El art. 15 de la LBRL expresamente señala que *“toda persona que vive en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente”*, y más adelante señala que *“los inscritos en el padrón municipal son los vecinos del municipio”*. También en el art. 54 del RD 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el RD 1690/86, de 11 de julio, se establece la obligación de inscribir y en el art. 55 que *“son vecinos del municipio las personas que residiendo habitualmente en el mismo en los términos establecidos en el art. 54.1 se encuentran inscritos en el padrón municipal”*. En consecuencia, el derecho a ser vecino de un municipio y la obligación de empadronarse en él se alcanza por el presupuesto de la residencia habitual en dicho municipio. La denegación de la inscripción en el padrón municipal de habitantes de un vecino puede vulnerar el derecho de participación en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, pues la condición de vecino es presupuesto inexcusable para el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en los términos establecidos en la legislación electoral y para la participación en la gestión municipal. Asimismo, impide el ejercicio del resto de los derechos y deberes que establece el art. 18 de la LBRL.

El hecho de que D. (...) esté inscrito en el municipio de Errenteria es algo que no afecta a su derecho y obligación de empadronarse en el municipio del lugar en que reside. El Ayuntamiento de Errenteria, en cumplimiento del art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, puede darle de baja de oficio en cualquier momento, al no residir en el municipio. Precisamente, si se le hubiera tramitado el alta en el municipio de Oiartzun, en conformidad con el art. 70 de dicha normativa, se le habría dado ya de baja en el Ayuntamiento de Errenteria sin más trámite.

2. Este registro administrativo debe contener los datos ajustados a la realidad. El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos (art. 59 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales). La comprobación no tiene por objeto un juicio de legalidad sobre los documentos, sino comprobar que los datos que se están manifestando son ciertos. En la Resolución de 4 de julio de 1997 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 actualización del padrón municipal, en el apartado 3 “Comprobación de datos”, se aclara el alcance

de la comprobación de la veracidad de los datos consignados, “...la posibilidad de que el ayuntamiento solicite del vecino el título que legitime la ocupación de la vivienda, no atribuye a las administraciones locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada, sino que tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el municipio que ha indicado. Por ello, este título puede ser una escritura de propiedad o un contrato de arrendamiento, pero también un contrato de suministro de un servicio de la vivienda (agua, gas, electricidad, teléfono, etc.) o, incluso **no existir en absoluto (caso de la ocupación sin título de una propiedad ajena, sea pública o privada)**. En este último supuesto, el gestor municipal debería comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el padrón, con completa independencia de que el legítimo propietario ejercite sus derechos ante las autoridades o Tribunales competentes, que nunca serán los gestores del Padrón”.

Más adelante, en el apartado 4 (“Empadronamiento de marginados”), reitera que el objetivo es dejar constancia de un dato “Como se ha indicado en la norma anterior, el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el padrón. 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 afecten al domicilio”.

En conclusión, si el gestor municipal tiene constancia de que el solicitante está residiendo en el domicilio que señala, debe proceder a la inscripción. Las cuestiones sobre la validez del título de ocupación tienen que ser resueltas en los tribunales u otros órganos competentes. La facultad de comprobación no conlleva ningún juicio de valor sobre la legitimación de la ocupación.

Según consta en el acuerdo de 27 de julio de 2004 y en la respuesta que esta institución ha recibido, el Ayuntamiento tiene constancia de que D. (...) vive en las instalaciones de (...), e incluso sabe que está inscrita en el padrón otra persona en esa misma dirección, (...), es decir el Ayuntamiento conoce que viven varias personas en ese domicilio del municipio, y a una de ellas le deniega la inscripción en el padrón. El carácter del bien y su localización en un parque natural no condicionan la obligación que tiene el Ayuntamiento de admitir la solicitud de inscripción mientras resida en ese domicilio.

En resumen, los argumentos que se alegan para denegar el empadronamiento no tienen cobertura legal. En un caso parecido el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en su Sentencia de 21 de marzo de 2000, declaró que no era conforme a derecho la denegación del Alcalde de empadronar, fundamentando que “su Alcalde, ante la solicitud de empadronamiento presentada cumpliendo los requisitos

*legales establecidos debió admitirla, resultando para tal reconocimiento intranscendentes las condiciones de habitabilidad de la vivienda u otras circunstancias urbanísticas que afecten a la misma **para cuyo restablecimiento tienen las entidades locales otros cauces legales previstos, sin necesidad de negar la vinculación administrativa solicitada***”.

No existe, por tanto, ningún motivo legal para denegar la solicitud de inscripción en un registro administrativo cuando se cumplen los requisitos de residencia en el municipio.

3. La Ley 4/1996 de 10 de enero, por la que se modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introdujo una nueva regulación del padrón municipal, por medio de la cual normaliza su informatización. El nuevo sistema se caracteriza por la gestión continuada e informatizada de los padrones municipales, que facilita la actualización permanente del padrón, con posibilidad de obtener unas cifras de población ajustadas a la realidad en un corto plazo. Las instrucciones que se han derivado de esa modificación legal<sup>3</sup> tienen por objeto regular la tramitación de las variaciones de padrón, coordinar las actuaciones de los ayuntamientos, el intercambio de información... En definitiva, la gestión de padrón municipal como registro administrativo.

En la normativa se recogen las facultades y actuaciones que debe llevar a cabo el Ayuntamiento para la gestión del padrón, que **es responsable de mantener actualizados sus padrones para que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad**: (art. 62.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales: “*los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad*). Los vecinos tienen el deber de comunicar a su Ayuntamiento las variaciones que experimenten en sus circunstancias personales, en la medida en que impliquen una modificación de los datos que deben figurar en el padrón municipal con carácter obligatorio, sin que le sea dado a la Administración negar las modificaciones en la inscripción por razón de cambio de circunstancias de los vecinos inscritos, sino una vez verificada la inexistencia de la variación comunicada (art. 68). Como se ve, la normativa que rige la gestión del padrón municipal se limita a garantizar que los datos que se registren sean ciertos, por ser un mero registro de datos.

En este sentido, el artículo 77 prevé que los ayuntamientos realicen operaciones de muestreo y control para comprobar la verdadera situación del empadronamiento

---

<sup>3</sup> Resolución de 1 de abril de 1997, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre gestión y revisión del padrón municipal. Resolución de 6 de octubre de 1999, por la que se modifica el plazo para el envío al Instituto Nacional de Estadística por parte de los ayuntamientos de los resúmenes numéricos resultantes de las revisiones anuales del padrón. Resolución de 29 de diciembre de 2003, sobre revisión de padrón municipal y procedimiento de obtención de la propuesta de cifras oficiales de población...



y para actualizar sus datos, con especial incidencia en las zonas en las se hayan concedido licencias municipales para nuevas urbanizaciones, etc., con objeto de alcanzar la concordancia del padrón municipal con la realidad. Esto es, la obligación y facultad de comprobación tiene como finalidad evitar la discordancia entre el padrón y la realidad. Para evitar duplicidades y altas y bajas indebidas, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales prevé actuaciones de oficio en los arts. 71 y ss.

4. Por último, además de servir para determinar la población del municipio y para otorgar la condición de vecino, como ya se ha explicado, sirve también para acreditar la residencia y el domicilio habitual. El art. 16 de la LBRL establece que los datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en él. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos. Las certificaciones del padrón, por tanto, tienen validez para acreditar la residencia en el municipio frente a otras administraciones (como, por ejemplo, Osakidetza, el Departamento de Educación...). Esta función es muy importante porque condiciona el ejercicio de derechos sociales, sin que sea óbice para que, ante una controversia judicial, su eficacia pueda contrastarse por otros medios de prueba susceptibles de provocar el convencimiento de la falta de concordancia del contenido del padrón con la realidad, pues, como se ha dicho, sus datos provienen de un registro meramente administrativo, que no les otorga efectos jurídicos.
5. En definitiva, para inscribir a una persona en el padrón municipal basta con comprobar que la persona reside habitualmente en el municipio. La inscripción es una obligación que tienen tanto el Ayuntamiento como la persona que reside en el municipio. Tiene como efecto adquirir la condición de vecino, lo que permite el ejercicio de derechos y obligaciones que le son propios, algunos tan importantes en un Estado democrático como el de la participación vecinal. Los ayuntamientos tienen que tener actualizados los datos de padrón, por lo que deben realizar las actuaciones necesarias para que concuerden con la realidad. Además, la inscripción en un registro administrativo no tiene efectos jurídicos en cuanto a la adquisición de derechos. Por ello, no deben entrar a valorar la legalidad del título de ocupación de la vivienda, ya que para ello existen otros cauces legales.

La decisión de no empadronar a D. (...) no tiene amparo legal ni se puede justificar en que es firme porque no se ha interpuesto recurso en tiempo y forma. En este punto es necesario mencionar el art. 103 de la Constitución, que establece que *“La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación **con sometimiento pleno a la ley y al derecho**”*. Tampoco es conforme a la ley el no contestar a una solicitud, puesto que la obligación de dictar una resolución se extiende a todos los procedimientos, con las excepciones previstas en el art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que la solicitud de 8 de septiembre de 2004 debería resolverse, tal y como solicitó el promotor de la queja con fecha 12 de mayo de 2005.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11. b) de la ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución se elevó la siguiente

**RECOMENDACIÓN 12/2005, al Ayuntamiento de Oiartzun**, para que admita la solicitud de inscripción en el padrón municipal del Sr. D. (...), con el fin de cumplir las obligaciones previstas en el art. 15 de la Ley de Bases de Régimen Local y los arts. 54 y 62 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

**RECOMENDACIÓN 13/2005, DE 19 DE JULIO, AL AYUNTAMIENTO DE BERGARA, PARA QUE ANULE EL RECARGO DE APREMIO APLICADO A UNA LIQUIDACIÓN INCORRECTAMENTE NOTIFICADA AL INTERESADO Y REVISE LOS MODELOS DE NOTIFICACIÓN QUE UTILIZA PARA AJUSTARLOS A LA LEGALIDAD VIGENTE. ACEPTADA.**

Antecedentes

1. El promotor de la queja solicitó nuestra intervención con motivo de su disconformidad con la actuación que había seguido el Ayuntamiento de Bergara en el proceso de cobro de una deuda tributaria por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IIVTNU), ya que el recargo de apremio que se le exigía por no pagar en periodo voluntario derivaba, en su opinión, de que no se le había informado con la debida claridad de que el pago de la deuda en cuestión no podía efectuarse mediante la cuenta bancaria en la que tenía domiciliados todos los recibos municipales de pago periódico.
2. El interesado recibió en su domicilio dos liquidaciones por el IIVTNU, que, al parecer, traían su causa en una transmisión hereditaria originada por el fallecimiento de su esposa.

Conforme con el contenido de las liquidaciones, y, según expresa en su queja, dispuesto a atender al pago correspondiente, el reclamante sostiene que al leer las notificaciones citadas creyó que el Ayuntamiento detraería su importe directamente de su cuenta de domiciliación. Sin embargo, esto no sólo no fue así, sino que, transcurrido el periodo voluntario de pago, el Ayuntamiento de Bergara inició el procedimiento ejecutivo, notificándole la correspondiente providencia de apremio por cada una de las deudas impagadas.

El interesado efectuó diversas gestiones ante el Ayuntamiento con objeto de evitar los recargos que se le habían impuesto, alegando, primero de forma verbal y posteriormente por escrito, que nunca tuvo voluntad de no pagar y que la falta de pago de la deuda en periodo voluntario se debió a un malentendido en cuanto a la utilización del sistema de domiciliación.

Sin embargo, el Servicio de Recaudación del Ayuntamiento desestimó las alegaciones del reclamante, enviándole una comunicación en los siguientes términos:

*“Los recibos que se pueden domiciliar son los de notificación periódica, es decir, el IBI, IAE, vehículos, vados, mercado... Aquellos recibos de notificación individualizada, caso de las plusvalías, no se domicilian y por eso llevan impreso en la parte de atrás los plazos y el lugar de ingreso”.*

3. Por nuestra parte, tras analizar las notificaciones que nos había facilitado el interesado, trasladamos al Ayuntamiento las siguientes observaciones:

- La comunicación municipal que enumera los recibos que son susceptibles de domiciliación bancaria y excluye de ella la “plusvalía” girada al reclamante es correcta desde un punto de vista teórico, pero no es coherente con el contenido de las cartas de pago que el Ayuntamiento había remitido previamente al interesado, en cuya parte superior derecha figura una frase en la que se califica la plusvalía girada como de pago periódico:

*“Esta notificación no es obligatoria por tratarse de recurso de pago periódico; su no recepción no interrumpe el plazo voluntario de cobranza.”*

- Asimismo, las cartas de pago citadas contienen un mensaje, escrito en letras mayúsculas dentro de un recuadro, que invita a sus destinatarios a domiciliar los pagos en una entidad bancaria:

DOMICILIE SU PAGO EN BANCO O CAJA DE AHORROS, PARA VD. ES MÁS CÓMODO, PARA EL MUNICIPIO MENOS COSTOSO

Estimamos que la incorporación de este texto en estas cartas de pago no es adecuada, puesto que estamos en un supuesto en el que no es posible la domiciliación previa del pago, de tal modo que su lectura contribuye a que su destinatario se haga una idea errónea en cuanto a la fórmula de pago que el Ayuntamiento le está ofreciendo.

- Las indicaciones relativas a los plazos y al lugar de ingreso de la deuda –a las que alude el Ayuntamiento en la respuesta que remitió al interesado al referirse a las características propias de las notificaciones individualizadas– no figuran en la carta de pago, sino en el reverso de la liquidación, lo cual hace que esta información resulte bastante menos visible que la sugerencia de domiciliación contenida en la carta de pago.

Tanto la contradicción entre lo expresado en las cartas de pago y en la comunicación posterior del Ayuntamiento como el mensaje relativo a la domiciliación ponen de manifiesto que en el supuesto que nos ocupa se ha utilizado un modelo de notificación que no es adecuado para el impuesto liquidado, lo cual, en nuestra opinión, constituye un error cuyas eventuales consecuencias han de ser asumidas por esa administración.

Por ello, sugerimos al ayuntamiento afectado que revisara de nuevo este caso, anulando y devolviendo el recargo de apremio que había impuesto al reclamante.

Asimismo, instamos a la corporación a que rectificara los textos preimpresos de las cartas de pago derivadas de las liquidaciones del IIVTNU, suprimiendo la actual referencia a la domiciliación, así como al carácter voluntario de la notificación, atribuible únicamente a los tributos de pago periódico.

4. Sin embargo, el Ayuntamiento de Bergara rechazó de plano nuestras sugerencias en los siguientes términos:

- *“Las notificaciones de las dos liquidaciones se realizaron conforme a la Ley. En ellas no se da opción para la domiciliación, y se indica claramente el plazo para el pago”.*
- *“El modelo que se utiliza en los recibos es el fijado por IZFE para el conjunto de Gipuzkoa, para que el abono pueda realizarse tanto en entidades bancarias como por Internet”.*
- *“El dictamen del Defensor del Pueblo no es vinculante”.*

### Consideraciones

1. Junto a los recursos administrativos y jurisdiccionales que nuestro ordenamiento jurídico pone a disposición de los ciudadanos en defensa de sus intereses legítimos, las administraciones disponen también de cauces propios de revisión de sus actos, con el fin de actuar de oficio siempre que sea necesario y lograr así el efectivo y permanente cumplimiento del mandato constitucional de sometimiento a la legalidad que les impone el artículo 103 de la Constitución.

Asimismo, debemos también recordar el papel como instituciones garantistas de los derechos de los ciudadanos que otorga nuestro ordenamiento jurídico a los distintos comisionados parlamentarios, como defensores de la legalidad en la actuación de las administraciones públicas. Así, según se desprende de la exposición de motivos de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución en la Comunidad Autónoma del País Vasco, una de las misiones encomendadas a la institución del Ararteko es la de fiscalizar la actuación de las administraciones públicas vascas en defensa del derecho de los ciudadanos a ser bien administrados, y en garantía del principio de legalidad. Más en concreto, el art. 11 de esta ley atribuye al Ararteko, entre otras funciones, la de dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes, a los funcionarios o a sus superiores para procurar corregir actos ilegales o injustos o lograr una mejora de los servicios de la Administración.

En este contexto, estimamos que el carácter no vinculante de las recomendaciones de esta institución no debe ser considerado como argumento válido para su rechazo por parte de las administraciones, si no va precedido, como ocurre en el caso que nos ocupa, de una fundamentación jurídica que avale la legalidad de la actuación administrativa cuestionada.

2. Así, no podemos compartir la postura del Ayuntamiento al sostener la legalidad de las notificaciones que ha enviado al reclamante, ya que no añade a su afirmación ninguna reflexión sobre los extremos cuestionados.

Las notificaciones del IIVTNU que ese ayuntamiento considera legales se autocalifican de “*voluntarias por tratarse de un recurso periódico*”, lo cual, como todos sabemos, es absolutamente contrario a la realidad y a la legalidad vigente, ya que se trata de notificaciones obligatorias que afectan a un impuesto de devengo instantáneo.

En cuanto a la opción de domiciliación, el Ayuntamiento afirma rotundamente que no lo oferta en las notificaciones analizadas, pero esa afirmación no va acompañada de ninguna explicación acerca de la finalidad de la leyenda “*domicilie su pago...*”.

Parece cuando menos extraño, salvo que se reconozca que se trata de un simple error, que esta invitación a la domiciliación no guarde ninguna relación con el documento en el que se ha incorporado, pero, de ser así, entendemos que el Ayuntamiento tendría que especificarlo, para no inducir a equívocos a los ciudadanos.

3. La utilización de formularios diseñados por IZFE no garantiza, por sí misma, la legalidad de las notificaciones municipales, como parece sostener ese ayuntamiento.

De hecho, el modelo utilizado en este caso es adecuado únicamente para notificar las deudas derivadas de tributos de cobro periódico. Esta utilización incorrecta ha podido ser debida a un error en la elección del modelo, o bien a que no se haya diseñado uno adecuado para notificar las liquidaciones de tributos de devengo instantáneo. En cualquiera de los dos casos, la corporación municipal deberá adoptar las medidas oportunas para subsanar las deficiencias advertidas, con el fin de proporcionar a los ciudadanos una información correcta y exacta que les facilite el cumplimiento de sus deberes legales y les evite perjuicios innecesarios.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 13/2005, de 19 de julio, al Ayuntamiento de Bergara**

Que anule los recargos de apremio impuestos a D. (...) sobre las liquidaciones por el IIVTNU identificadas con las referencias (...) y (...) y revise los modelos de notificación que utiliza para ajustarlos a la legalidad vigente.

**RECOMENDACIÓN 14/2005, DE 20 DE JULIO, AL AYUNTAMIENTO DE LEMOIZ, PARA QUE CONTINÚE Y RESUELVAN EL PROCEDIMIENTO INICIADO PARA LA RECUPERACIÓN DE OFICIO DE LA POSESIÓN DEL CAMINO CARRETEL DE URIZAR CONFORME AL ART. 71 DEL REGLAMENTO DE BIENES. ACEPTADA.**

Antecedentes

1. En marzo de 2004 la reclamante denunció ante el Ayuntamiento de Lemoiz la colocación por parte del Sr. (...) de dos bidones, rellenos de bloques de hormigón y agua, en las rodaduras del camino carretil de titularidad pública –incluido en el suelo apto para urbanizar (SAPU) 1 de Urizar– que constituye el acceso rodado al caserío (...), una propiedad de la que la Sra. (...) es cotitular.
2. Días después, el 19 de abril de 2004, la afectada volvió a denunciar ante el Ayuntamiento de Lemoiz la sustitución de los bidones por dos pivotes de hormigón adheridos al suelo, que fueron colocados en la misma línea de rodadura del camino. Dicha denuncia la promovió la reclamante en la medida en que impedían de manera definitiva el acceso con vehículos a través de dicho vial a su propiedad y porque dichos pivotes no respetaban las distancias mínimas de separación previstas en la Ordenanza municipal reguladora de los cierres particulares respecto de los viales públicos.
3. Incoado el procedimiento para la recuperación de oficio del camino carretil de uso público mediante Diligencia de Alcaldía de fecha 25 de mayo de 2004, el denunciado, en el trámite de audiencia alegó:
  - que los postes se encontraban colocados dentro de su propiedad,
  - que dichos pivotes no causaban problema alguno a la circulación de vehículos,
  - y que el camino de acceso a la propiedad de la denunciante no se realiza a través de este camino, sino a través de otro que había sido interceptado por la propia denunciante.
4. En junio de 2004, la técnico municipal giró una visita de inspección y constató que la colocación de los dos postes obstaculizaban el paso a través del camino carretil de Urizar incluido en el SAPU 1.
5. A la vista de las actuaciones practicadas, la Comisión de Gobierno en sesión celebrada el 14 de junio de 2004 acordó someter al Pleno del Ayuntamiento –por ser

competencia de éste el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales– la procedencia o no de la continuación de la tramitación del procedimiento para la recuperación de oficio de bienes en vía administrativa y, en especial, la procedencia de requerir al Sr. (...) para que retirase los elementos que obstaculizan el camino. Todo ello, en la medida en la que se dio por probado tanto el hecho de la posesión administrativa, dado el uso público del camino, como que ese uso había sido perturbado, al colocar dos pivotes que dificultaban el acceso rodado por este camino.

A partir de este momento se produjo la paralización de toda la actuación municipal en relación con este expediente de recuperación de oficio, por lo que la Sra. (...) presentó queja ante el Ararteko.

6. Esta institución efectuó una petición de informe al Ayuntamiento de Lemoiz en la que recordó que nuestro ordenamiento jurídico impone a las entidades locales la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos (art. 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; art. 9.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio; art. 220.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales), para lo cual el propio ordenamiento jurídico también les concede muy amplias prerrogativas sobre sus bienes y derechos.
7. Como respuesta el Ayuntamiento de Lemoiz, nos aportó una copia de las actuaciones practicadas hasta junio de 2004, así como una certificación del acuerdo alcanzado por la Comisión de Gobierno en su reunión celebrada el 30 de noviembre de 2004, en virtud del que se sometía la decisión al Pleno del Ayuntamiento, quien lo iba a tratar en la sesión ordinaria que se celebraría el día 28 de diciembre de 2004.
8. La sesión del Pleno del Ayuntamiento de Lemoiz prevista para finales de diciembre de 2004, aparentemente, no resolvió la cuestión, por lo que esta institución se vio obligada a volver a insistir en el contenido de su petición de informe.
9. En respuesta a dicha solicitud de información ese ayuntamiento indicó al Ararteko que el Pleno del Ayuntamiento de Lemoiz en su sesión del día 22 de diciembre de 2004 había acordado *“dejar el asunto sobre la mesa con el fin de solucionar el conflicto amistosamente”*.

A la vista de la respuesta facilitada por esa entidad local, la institución del Ararteko estima necesario efectuar las siguientes:

#### Consideraciones

1. Las entidades locales tienen plena capacidad jurídica para adquirir y poseer bienes de todas las clases y ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de su patrimonio. Ahora bien, esta facultad reconocida por nuestro ordenamiento deviene



obligación cuando lo que está en juego es el ejercicio de acciones para la defensa de sus bienes y derechos.

A este respecto, el art. 68.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local expresamente impone a las entidades locales una obligación de defensa de sus bienes y derechos, cuando señala que: “*las Entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos*”. Una obligación que, además, se encuentra ampliamente reiterada en la legislación de régimen local: art. 9.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, art. 220.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Esta obligación pesa sobre las corporaciones locales hasta el punto de que, por expresa previsión normativa, no se pueden allanar a las demandas judiciales que afecten al dominio ni a los demás derechos reales integrantes de su patrimonio (art. 73 del Reglamento de Bienes).

De ahí que esta institución no pueda en modo alguno compartir la voluntad de esa administración de dejar sobre la mesa en estos momentos el expediente, con el fin de que el conflicto se solvete de manera amistosa entre las partes afectadas.

2. Ninguna de las personas que han intervenido en el expediente incoado ha puesto en duda, hasta el momento, el carácter público del mencionado camino carretil. De hecho, en el procedimiento no se ha alegado que el tramo del camino en el que se han colocado los pivotes sea de titularidad privada, sino que, todo apunta a que se admite de manera pacífica que el camino carretil es de titularidad pública. A este respecto, el propio denunciado, que sería quien más interés puede tener en cuestionar el carácter público del camino y defender la posible existencia de una servidumbre de paso, ha centrado la defensa de su actuación en que “*la alineación de los pivotes se corresponde con la delimitación de las parcelas y, en consecuencia, ni se ha afectado, ni podido afectar, a bien de dominio público alguno.*”
3. Dado que se ha reconocido el uso público del camino y no se ha alegado la naturaleza privada del bien, hemos de aceptar que, en ese tramo, el camino carretil de Urizar es un camino público, cuyo titular es el Ayuntamiento de Lemoiz.
4. Como usted conoce, la potestad administrativa de recuperación de oficio de sus bienes, tanto de dominio público como patrimoniales, conocida como acción interdictal o *interdictum proprium*, viene a ser para la Administración lo que para los particulares es la protección que les dispensan los interdictos de retener y recobrar la posesión. Si bien para las administraciones el ejercicio del *interdictum proprium* tiene la particularidad de que ellas gozan del privilegio de poder decidir por sí mismas, sin necesidad de acudir a los tribunales, si concurren los requisitos de hecho para que nazca el poder de recuperación: posesión pública del bien en cuestión, perturbación o despojo en su posesión.

Esta declaración recuperatoria conlleva para la administración actuante la potestad de imponer a quien le perturbó en su posesión la obligación de devolver dicha posesión, para lo cual podrá incluso servirse la administración de las facultades de coacción que le confiere el ordenamiento.

A este respecto, son claros los privilegios que atribuyen a las Corporaciones locales los arts. 82.a de la Ley de Bases reguladora del Régimen Local y el art. 70.1 del Reglamento de Bienes, cuando reconocen que: *“Las Entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de las siguientes prerrogativas: la de recuperar por sí mismas su posesión en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público y, en un plazo de un año los patrimoniales”*.

5. La intervención privativa en el camino se ha materializado en la colocación de dos pivotes de hormigón, que se han situado sobre la línea de rodadura. A la hora de definir hasta dónde alcanzan el dominio público y las zonas de protección del camino carretil de Urizar, se han de tener en cuenta las previsiones que recoge la legislación de carreteras, que es la que entendemos que hemos de tomar al menos como referente, dado que las dos normas municipales aprobadas y a las que esta institución ha tenido acceso –la Ordenanza municipal reguladora de las distancias mínimas entre los cierres de fincas particulares y sus accesos a vías públicas municipales o que transcurran por el casco urbano municipal (BOB nº 75, 22-04-2004) y la Ordenanza municipal reguladora de los materiales a utilizar en la realización de cierres y de las distancias mínimas entre los cierres de fincas particulares y sus accesos a vías públicas municipales o que transcurran por el casco urbano municipal (BOB nº 145, 29-07-2004)– no los definen, ni delimitan.

En este sentido, la legislación en materia de carreteras, tanto estatal como la aprobada por el Territorio Histórico de Bizkaia, al delimitar la zona de dominio público en una carretera no circunscribe ésta a los terrenos estrictamente ocupados por las carreteras, sino que reconoce que esta zona se extiende a los elementos funcionales de las carreteras comprendidos entre las dos aristas exteriores de la cuneta, terraplén o desmonte. Concretamente, el art. 21 de la Ley de Carreteras dice que: *“Son de dominio público los terrenos ocupados por las carreteras estatales y sus elementos funcionales y una franja de terreno (...), medidas en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación. La arista exterior de la explanación es la intersección del talud del desmonte, del terraplén o en su caso, de los muros de sostenimiento colindantes con el terreno natural”*.

Luego tenemos que reconocer que la intervención particular ha incidido en el dominio público del camino, puesto que ésta se sitúa sobre la línea de rodadura.

6. La Ordenanza municipal de Lemoiz reguladora de las distancias mínimas entre los cierres de fincas particulares y sus accesos a vías públicas municipales o que transcurran por el casco urbano del municipio, publicada en el BOB 75, de 22 de abril de 2004, establece en su art. 2.1 que *“los cierres que den frente a caminos*

*y/o viales se separarán 2 metros del borde del mismo*". Sin embargo, los dos pivotes delimitadores de parcela se han colocado, según se ha dejado constancia en el expediente, en la línea de rodadura del camino, por lo que no se ajustan a las prescripciones establecidas en la Ordenanza.

7. Tenemos que recordar que las intervenciones privativas en el dominio público no prescriben, porque una de las características fundamentales de este tipo de bienes es que son imprescriptibles (art. 80.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y art. 5 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales). De ahí que el paso del tiempo no consolide situaciones, ni permita a los particulares adquirir derecho alguno sobre el dominio público.
8. Finalmente, hemos de hacer mención de la potestad administrativa de deslinde, que también se integra en el régimen jurídico de protección del dominio público. Así, conforme al art. 56.1 del Reglamento de Bienes *"las Corporaciones Locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites aparecieren imprecisos o sobre los que existieren indicios de usurpación"*. Este problema de delimitación del dominio público se pone de manifiesto en este expediente, pues como se ha indicado, no está claro sobre el terreno hasta dónde alcanza el camino carretil.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 14/2005, de 20 de julio, al Ayuntamiento de Lemoiz**

Que continúe y resuelva el procedimiento iniciado para la recuperación de oficio de la posesión del camino carretil de Urizar. Una actuación que habrá de seguirse conforme señala el art. 71 del Reglamento de Bienes.

A este respecto, procede que se deslinde adecuadamente este tramo del camino carretil y se delimite éste sobre el terreno, para que luego pueda ser inscrito en el Inventario de Bienes Inmuebles de esa entidad local.

**RECOMENDACIÓN 15/2005, DE 11 DE AGOSTO, AL AYUNTAMIENTO DE HONDARRIBIA, PARA QUE:**

- 1. ASUMA LA HABILITACIÓN DE UN ESPACIO FESTIVO IGUALITARIO PARA HOMBRES Y MUJERES, YA SEA MEDIANTE LA CONVOCATORIA DE UN ALARDE PÚBLICO, O PROMOVRIENDO LA INCORPORACIÓN DE LA COMPAÑÍA JAIZKIBEL AL ALARDE YA AUTORIZADO A ALARDE FUNDAZIOA, CONDICIONANDO PARA ELLO DICHA AUTORIZACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LA EXIGENCIA DE NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO, DE ACUERDO CON LOS ARTÍCULOS 3.1 b) Y 25.1 DE LA LEY DEL PARLAMENTO VASCO 4/2005, PARA LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES.**
- 2. ASUMA INSTITUCIONALMENTE LA RESPONSABILIDAD QUE LE CORRESPONDE A LA HORA DE GARANTIZAR UN CLIMA FESTIVO, PACÍFICO Y RESPETUOSO CON LAS MINORÍAS, MEDIANTE UN LLAMAMIENTO A UN COMPORTAMIENTO CÍVICO Y DEMOCRÁTICO DURANTE LOS EVENTOS FESTIVOS CON LAS PERSONAS QUE INTEGRAN LA COMPAÑÍA JAIZKIBEL, Y LLEVANDO A CABO, A LO LARGO DE TODO EL AÑO, ACTIVIDADES O CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN QUE PROMUEVAN UN CAMBIO DEL ESTADO DE OPINIÓN ACTUAL HACIA POSICIONES DE ACEPTACIÓN DE LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES. NO ACEPTADA.**

Antecedentes

1. Mediante un escrito de queja formulado por representantes de las entidades Joana Mugarrietakoa y Jaizkibel Konpainia se solicitó la intervención de esta institución en defensa del derecho de las mujeres a participar, en condiciones de igualdad respecto a los varones, en el próximo Alarde de Hondarribia que tendrá lugar el 8 de septiembre de 2005. Consideraban quienes formulaban la queja que, para dar cabida a toda la ciudadanía –sin discriminación por razón de sexo–, el Alarde de Hondarribia debía volver a ser un Alarde público organizado por el Ayuntamiento, como lo fuera con anterioridad al conflicto que se vive con motivo de la voluntad expresada por algunas mujeres de participar en el mismo en condiciones de igualdad.

También nos trasladaban estos colectivos el escrito que habían remitido, con fecha de 21 de marzo de 2005, al Alcalde de Hondarribia solicitando la organización del Alarde público y el respeto al artículo 25 de la Ley vasca 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres –que prohíbe la organización de actividades discriminatorias que discurran por los espacios públicos–, al tiempo que nos comunicaban su preocupación por la autorización municipal, ya otorgada –en el marco de la Ley vasca 4/1995, de espectáculos públicos y actividades recreativas– a los organizadores del denominado Alarde tradicional (que excluye la participación igualitaria de las mujeres), mediante el Decreto de Alcaldía 248/05 de 1 de marzo del que nos remitían una copia.

Además nos planteaban cómo debía, en general, afectar a esta cuestión la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, recientemente aprobada por el Parlamento Vasco.

2. En consonancia con la totalidad de pronunciamientos emitidos por esta institución desde el año 1996 y con la finalidad de proteger un derecho que entendemos menoscabado por la situación de facto que se produce anualmente en Hondarribia, nos dirigimos a usted, el pasado día 29 de marzo, con objeto de conocer cuál era la posición de ese Ayuntamiento en relación con el Alarde de este año 2005, habida cuenta de la reciente aprobación por parte del Parlamento Vasco de la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley vasca de Igualdad) que, a nuestro juicio, alteraba el marco jurídico anterior, precisando y reforzando las obligaciones que atañen a los poderes públicos con el fin de hacer realidad el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo. Concretamente, le planteábamos que nos trasladara su posición respecto a las siguientes cuestiones:

- a) La autorización ya otorgada a la entidad Alarde Fundazioa para organizar la próxima edición de 2005 del Alarde, entidad que, como es notorio, pretende organizar el Alarde excluyendo la participación de mujeres en condiciones de igualdad.
- b) La solicitud formulada por dos colectivos defensores de la participación igualitaria de mujeres, dirigida a ese Ayuntamiento para instar a que se organice un Alarde público e igualitario para las ciudadanas y los ciudadanos de Hondarribia.

Finalmente, le recordábamos que el nuevo marco jurídico sienta nuevas bases sobre las que deben actuar los poderes públicos, que afectan a los dos aspectos anteriores, por cuanto que ese Ayuntamiento tiene la doble obligación, de un lado, de abstenerse de apoyar directa o indirectamente una fiesta con exclusión de las mujeres en condiciones de igualdad, y de otro, de habilitar un espacio festivo igualitario que ponga fin a la situación de discriminación que las vecinas de su localidad viven con motivo de las fiestas de este municipio.

3. Con objeto de aproximar posturas mediante un contraste personal de ideas, el Ararteko solicitó una entrevista con usted que tuvo lugar el día 9 de mayo de 2005

en el Ayuntamiento de Hondarribia y que posibilitó un intercambio directo de las opiniones y posiciones que ambas instituciones mantienen en relación con este asunto, reunión en la cual se le entregó igualmente un documento, elaborado por esta institución, sobre la incidencia de la Ley vasca de Igualdad en la cuestión de los Alardes de Irun y Hondarribia (en adelante “documento de análisis de la Ley de Igualdad”). En dicha reunión se manifestó ya claramente su intención de no modificar las actuaciones que habían tenido lugar, en el sentido de no alterar la autorización emitida para la celebración del Alarde tradicional sin participación igualitaria de las mujeres, y no articular desde instancias municipales ninguna fórmula que habilitara un espacio festivo igualitario para las ciudadanas y los ciudadanos de su municipio, y ello con base en el informe emitido por el abogado Mikel Badiola. Quedamos, sin embargo, a la espera de que usted estudiara los argumentos que desde esta institución se esgrimían en el documento de análisis de la Ley de Igualdad para considerar que se había producido una concreción del marco jurídico que clarificaba las obligaciones legales que en esta cuestión atañían al Ayuntamiento de Hondarribia.

4. Posteriormente, con fecha de 11 de mayo de 2005 le remitimos de nuevo un escrito en el que le solicitábamos que nos trasladara su posición definitiva en este asunto, tras examinar con mayor detenimiento el documento de análisis de la Ley de Igualdad que le habíamos entregado, y en el que exponíamos extensamente las razones jurídicas para defender la necesidad de un cambio de la postura por usted sostenida. En dicho escrito le anunciábamos, así mismo, nuestra intención de resolver este expediente de queja, fundándonos en las consideraciones expuestas en el “documento de análisis de la Ley de Igualdad”, examinados oportunamente los argumentos que usted esgrimió en la reunión mantenida.
5. Sometidas a su consideración estas reflexiones, no obtuvimos respuesta alguna de ese Ayuntamiento en la que explicara su posición definitiva respecto ellas. No obstante, con posterioridad a estos hechos, el día 18 de mayo, las reclamantes nos remitieron la Resolución de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Hondarribia, de 26 de abril de 2005, que les había sido notificada el 13 de mayo del mismo año, por la que se desestimaba la solicitud que ellas formularon para que el Ayuntamiento organizara un Alarde público que diera cabida a toda la ciudadanía sin distinción de sexo. El Ayuntamiento fundaba su negativa a organizar el Alarde en la inexistencia de una obligación legal expresa de prestar dicho servicio –que no se explicita en el artículo 26 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)–, así como en la Sentencia nº 739/99 de la Sala Contencioso-Administrativo del TSJPV, de 7 de octubre de 1999, a cuyo contenido se remitía. Por lo demás, no hacía ninguna referencia a la Ley del Parlamento vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, ni a los argumentos que nosotros le habíamos trasladado en relación con la aplicación de esta norma en el asunto de los Alardes.
6. Del contenido de la entrevista mantenida con usted, del Decreto de Alcaldía nº 248/05, por el que se autoriza a Alarde Fundazioa la organización del Alarde llamado “tradicional”, así como de la resolución de la Junta de Gobierno de 26 de

abril de 2005, desestimatoria de la solicitud de organización municipal de un Alarde público, que nos había sido remitida por las reclamantes, extraemos las siguientes conclusiones relativas a su posición en este asunto:

- a) Su negativa a modificar la autorización otorgada a la entidad organizadora del Alarde tradicional para adecuarla al mandato, que a nuestro juicio, se deriva de los artículos 9 y 14 CE, y que se concreta en las obligaciones precisas que contiene la Ley 4/2005 del Parlamento Vasco.
- b) Su posición contraria a organizar un Alarde público que habilite un espacio de participación festiva igualitaria a las vecinas y a los vecinos de Hondarribia.

Podemos resumir las razones en las que funda su posición ese Ayuntamiento de la siguiente manera:

**b.1)** Que la validez de la autorización ya otorgada a la entidad Alarde Fundazioa, según recoge el Decreto de Alcaldía 248/05, habría sido confirmada ya por los Autos de 7 y 10 de septiembre de 2001 y por la Sentencia de 10 de septiembre de 2002, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV), que desestiman la petición de medidas cautelares primero y más tarde el recurso contencioso-administrativo, interpuestos por la asociación Joana Mugarrietakoa con objeto de que se declarara nula la autorización que concedió el Ayuntamiento de Hondarribia a los organizadores del Alarde sin participación igualitaria de mujeres.

Dicha validez se fundaría en la consideración de que el acto cuya autorización otorga el Ayuntamiento es organizado por una persona jurídico-privada, lo cual atenuaría la operatividad del principio de igualdad proyectado sobre el ámbito de las relaciones entre particulares, que no se vería, en consecuencia, conculcado, pues el llamado Alarde tradicional no comporta trato vejatorio ni indigno para las personas, y constituye tan solo una forma de entender la configuración del Alarde de entre otras posibles que, si no existen, es por causa exclusiva de la falta de voluntad de las personas que las defienden.

Por ello, prohibir ese Alarde tradicional no sería –en opinión de ese Ayuntamiento– ajustado a Derecho y tampoco introducir modificaciones en la autorización ya otorgada, cuya naturaleza sería *conditio non iuris*, lo que desbordaría las potestades atribuidas a la Administración local para intervenir la libertad de los particulares en esta materia.

**b.2)** En relación con la cuestión de la existencia o no de un deber municipal de organizar un Alarde público e igualitario, la Resolución de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Hondarribia, de 26 de abril de 2005, desestimatoria de la solicitud elevada en ese sentido por los colectivos que han formulado la presente queja, considera que la LBRL no prevé, entre los servicios municipales obligatorios de su artículo 26, la organización de un Alarde. Además, se invoca la sentencia del TSJPV de 7 de octubre de 1999 para afirmar la inexistencia

de deber u obligación legal del Ayuntamiento de organizar el Alarde, a cuyo contenido se remite.

**b.3)** Por lo que respecta a la nueva Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, no se realiza mención alguna de ella en ninguno de los documentos que obran en nuestro poder, ni se nos ha transmitido hasta la fecha, directa o indirectamente, cuál es la postura de ese Ayuntamiento respecto a la posición, sostenida por esta institución, de que esta ley clarifica sustancialmente las obligaciones que el Ayuntamiento tiene para hacer efectivo el principio de igualdad en el ámbito festivo de su localidad, lo que supone una alteración del status quo anterior en lo que respecta a los deberes concretos que surgen para esa Administración local en relación con la materialización efectiva de la voluntad de algunas vecinas de Hondarribia de participar en condiciones de igualdad en el Alarde.

7. Debemos hacer mención, por último, de la preocupación de este Ararteko por que, más allá de las diferentes posturas que puedan sostenerse en este asunto, el Alcalde de Hondarribia asuma su responsabilidad para mantener un clima de paz y tolerancia el próximo día 8 de septiembre, preocupación que fue trasladada al Alcalde expresamente en la reunión mantenida el pasado 9 de mayo, instándole a que haga un llamamiento al comportamiento cívico y democrático de toda la ciudadanía durante los próximos eventos festivos.

### Consideraciones

1. En primer lugar, hemos de insistir –como ya lo hicimos en la Recomendación 6/2005 de 1 de junio dirigida al Ayuntamiento de Irun, con motivo de la celebración del Alarde de esa localidad– en que **la nueva Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres**, recientemente aprobada por el Parlamento Vasco (Ley vasca de Igualdad), **instaura nuevas bases jurídicas y concreta los instrumentos sobre los que debe pivotar la solución al problema de la discriminación de las mujeres en el Alarde de Hondarribia**. Esta idea queda extensamente explicada en el documento entregado por este Ararteko al Alcalde de Hondarribia, en el que se analiza más pormenorizadamente la incidencia de esta ley en la cuestión de los Alardes.

La posición consolidada del Ararteko en este asunto ha sido ya reiteradamente expresada con anterioridad, y es de firme y rotunda defensa del derecho de las mujeres a participar en condiciones de igualdad respecto a sus conciudadanos varones en el Alarde de Hondarribia. Para ello nos fundamos en la totalidad de normas que, en nuestro ordenamiento jurídico interno e internacional, consagran el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo, así como la obligación de los poderes públicos de remover los obstáculos a la igualdad y poner los medios para su realización efectiva. Consideramos que el Ayuntamiento de Hondarribia goza de una posición institucional privilegiada para lograr este objetivo indiscutible en una sociedad democrática, y se erige por ello en principal responsable de su consecución.



Sin embargo, hasta ahora, podemos constatar que no sólo no ha puesto los medios para hacer posible esta incorporación de las mujeres al Alarde, sino que ha facilitado ostensiblemente la celebración anual de un Alarde en el que las mujeres no pueden participar en condiciones de igualdad. Para ello se ha escudado en el argumento jurídico –que formulamos genéricamente– de la no obligatoriedad legal de una actuación municipal que ponga fin a la situación de discriminación. Pues bien, si hay una norma que concreta obligaciones precisas en beneficio de la consecución de la igualdad de mujeres y hombres, haciéndolas ineludibles para los poderes públicos destinatarios de esas obligaciones, esa norma es hoy, en el ámbito territorial vasco, la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Por esa razón, esta ley constituye un elemento novedoso que refuerza notablemente la tesis, sostenida por esta institución, de que el Ayuntamiento de Hondarribia tiene el deber legal de activar medidas concretas que tengan como resultado la no habilitación de espacios festivos discriminatorios y la creación de un espacio festivo igualitario para mujeres y hombres.

No lo entiende así el Ayuntamiento de Hondarribia, según se desprende de los intercambios de opinión que hemos podido mantener. Por ello, resulta necesario en este punto considerar la total ausencia de referencias a la Ley vasca de Igualdad en las resoluciones emitidas este año 2005 por el Ayuntamiento de Hondarribia relativas al Alarde, que supone implícitamente rechazar la idea de que la ley pueda alterar en lo más mínimo el status quo jurídico anterior, argumento que sirve como presupuesto para desechar cualquier mandato derivado de esta norma. Esta posición teórica constituye un prius que sirve al Ayuntamiento para mantener una postura de inmovilismo en este tema que, a nuestro juicio, puede conducir a su bloqueo irresoluble, sin que a las vecinas de Hondarribia que ven anualmente conculcado su derecho de igualdad se les ofrezca un horizonte de reconocimiento material del mismo.

El principal cometido de la Ley vasca de Igualdad consiste en concretar, mediante la configuración de un régimen legal de obligaciones precisas, cómo debe articularse el principio constitucional de igualdad para su plena operatividad en lo que respecta al sexo de las personas, y erigirse de este modo en nuevo y necesario parámetro de legalidad y, por ello, de juicio, para la doctrina y la jurisprudencia. De esta manera, ni el Ayuntamiento de Hondarribia, ni ninguno de los poderes públicos destinatarios de este régimen legal pueden ya escudarse en la falta de concreción del principio de igualdad, cuya virtualidad es la de informar todas las facultades y derechos, pero que precisamente por eso, no goza de un desarrollo legal orgánico específico, como sucede en el caso del resto de los derechos fundamentales. La jurisprudencia habida hasta la fecha en torno a la cuestión de los Alardes, que el Ayuntamiento de Hondarribia invoca en sus escritos, –al ser anterior a la aprobación de la Ley vasca de Igualdad– no tiene en consideración esta norma como marco jurídico necesario en el que deben operar los poderes públicos con responsabilidades directas en la materia. La futura jurisprudencia que, en este terreno, pueda surgir deberá igualmente ajustar sus nociones a las disposiciones de esta ley, que no puede en ningún caso recortar lo establecido en la Constitución, pero sí fijar los modos concretos en que las determinaciones constitucionales deban realizarse.

La Ley vasca de Igualdad, al igual que las posteriores leyes de igualdad que en el futuro puedan dictarse en el ámbito autonómico o estatal, atiende a la idea de configurar deberes dirigidos primariamente a los poderes públicos, pero también a los particulares, que garanticen la materialización efectiva, es decir, la consecución real de la igualdad de hombres y mujeres consagrada en el ordenamiento jurídico constitucional, comunitario europeo e internacional, como resultado final de un proceso en el que todas las instituciones públicas deben implicarse activamente. A partir de la creación de ese régimen de deberes, cabe someter a sus destinatarios a la exigencia concreta de su cumplimiento, y es eso lo que la Ley vasca de Igualdad aporta como elemento novedoso para este Ayuntamiento en relación con su actitud ante el Alarde, a saber, la posibilidad de ser requerido a actuar de una determinada manera, si no quiere incurrir en una infracción del ordenamiento jurídico con la consecuente sanción prevista en los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

En este nuevo contexto legal, nos referimos seguidamente a cuáles son los deberes que el Ararteko entiende se desprenden para el Ayuntamiento de Hondarribia, en relación con el Alarde que tendrá lugar el próximo 8 de septiembre de 2005.

2. Con este fin hemos de examinar, primero, **la autorización otorgada** mediante el Decreto de Alcaldía nº 248/05, de 1 de marzo de 2005, a la entidad Alarde Fundazioa, **para organizar el día 8 de septiembre de 2005 el llamado Alarde tradicional, del que se excluye la participación igualitaria de mujeres.**

Como ya se recoge en el “documento de análisis de la Ley de Igualdad”, elaborado por esta institución –con objeto de examinar las nuevas bases jurídicas sobre las que deben operar las instituciones públicas–, a partir de la promulgación de esta ley, consideramos que la autorización otorgada por el Ayuntamiento de Hondarribia para organizar el Alarde al modo tradicional, esto es, sin participación igualitaria de mujeres, constituye un acto de discriminación indirecta en el sentido del artículo 3.1 b) de la ley citada y contraviene frontalmente al artículo 25.1, párrafo segundo de esta misma norma. Por ello, este acto incurre, a nuestro juicio, en nulidad de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 62.1 a) de la LRJPA.

El artículo 3.1 de la Ley vasca de Igualdad establece, entre los principios generales que deben regir y orientar la actuación de los poderes públicos, el principio de igualdad de trato, distinguiendo dos posibles categorías de violación de ese principio, la que pueda producirse bajo la forma de discriminación directa [apartado a) del artículo 3.1] y la que pueda tener lugar bajo la forma de discriminación indirecta [apartado b) del mismo artículo 3.1], que señala textualmente lo siguiente:

**“Artículo 3.1- Igualdad de trato**

*Se prohíbe toda discriminación basada en el sexo de las personas, tanto directa como indirecta y cualquiera que sea la forma utilizada para ello.*

*A los efectos de esta ley:*

(...)

*b) Existirá discriminación indirecta cuando un acto jurídico, criterio o práctica aparentemente neutra perjudique a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo, salvo que dicho acto jurídico, criterio o práctica resulte adecuada y necesaria y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo.”*

Según este precepto, estaríamos ante una medida de discriminación indirecta cuando la ruptura de la igualdad de trato no se produzca explícitamente en el acto o disposición en cuestión –que estaría dotado de una aparente neutralidad–, sino a resultas de los efectos de tal acto o disposición.

Esta distinción legal aporta un nuevo prisma a la hora de calificar un acto jurídico de la Administración de acto discriminatorio. El examen de legalidad del acto autorizador del Alarde excluyente de las mujeres emanado del Ayuntamiento de Hondarribia debe someterse, pues, a un nuevo parámetro que obliga a verificar si, como consecuencia de este acto administrativo, se producen efectos discriminatorios para las mujeres. Así lo consideró, en relación con el Alarde de Hondarribia, el Tribunal Supremo en su Sentencia firme de 13 de septiembre de 2002, en el recurso de casación 2239/1998 (cfr. igualmente STS de 19 de septiembre de 2002, en el recurso de casación 2241/1998, para Irun), cuando el objeto de juicio era, fuera de toda duda, un acto del Ayuntamiento, es decir, un acto administrativo. La Sentencia 588/2002 del TSJPV, que el Ayuntamiento de Hondarribia invoca ahora para fundar la validez de la autorización otorgada a Alarde Fundazioa, no enjuicia de acuerdo con esta noción de discriminación indirecta, entonces inexistente en una norma escrita y de directa aplicación a este supuesto, y desplaza el objeto del juicio a la actividad privada que se somete a autorización. En cualquier caso, debemos recordar que la resolución invocada por el Ayuntamiento no es firme, pues ha sido recurrida ante el Tribunal Supremo, que debe aún pronunciarse sobre la eficacia de la prohibición de espectáculos públicos que conculquen los derechos fundamentales, contenida en el artículo 18 a) de la Ley vasca 4/1995 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en relación con el artículo 14 de la Constitución.

El Ayuntamiento de Hondarribia plantea en este punto que la autorización se proyecta sobre el ámbito de los particulares, que son quienes organizan el Alarde sin participación igualitaria de las mujeres, y que no se puede considerar que ello comporte discriminación alguna, pues el principio de igualdad queda preservado en este ámbito privado, mientras la composición del Alarde no sea indigna o vejatoria para las mujeres. No vamos a entrar a discutir esto último –que el Ayuntamiento parece derivar de la sentencia del TSJPV que invoca–, a pesar de que consideramos que esta tesis no puede sustentarse suficientemente en una doctrina constitucional sólida y homogénea, pues el propio TC ha recogido en numerosas sentencias la doctrina del Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional alemán) denominada

de la “Drittwirkung”, u oponibilidad plena de los derechos fundamentales frente a los particulares. Si nos interesa, en cambio, destacar que la consideración de la autorización otorgada por el Ayuntamiento de Hondarribia a quienes excluyen a las mujeres del Alarde, como acto subsumido en la definición del artículo 3.1 b) de la Ley de Igualdad, esto es, como acto de discriminación indirecta, sitúa de nuevo el centro de esta controversia y, por tanto, del objeto de juicio, en la validez o invalidez de un acto jurídico público, que es del que se derivan las consecuencias discriminatorias para las mujeres. Ello supone, por tanto, volver a desplazar la proyección del principio de igualdad al ámbito en el que originariamente se suscita la cuestión de los Alardes, es decir, al ámbito público, tan sólo abandonado –no lo olvidemos– precisamente para eludir deliberadamente la obligación de dar cabida en el Alarde a las mujeres, derivada de la Sentencia del TS de 13 de septiembre de 2002. Es pacífico, en este sentido, que el principio de igualdad tiene una operatividad plena frente a los poderes públicos.

El Ayuntamiento se refiere también a la imposibilidad de imponer condiciones extra-jurídicas (*conditio non iuris*) a la autorización que ha otorgado a los organizadores del Alarde tradicional. Conviene recordar que las autorizaciones son habilitaciones jurídicas cuya principal función es la de garantizar la adecuación al ordenamiento jurídico de la actividad que se pretende realizar. En el caso del Alarde, el Ayuntamiento no sólo no puede sino que debe condicionar la autorización al cumplimiento del requisito de participación igualitaria de las mujeres, exigiendo el respeto a los derechos fundamentales. Este requisito de ninguna manera constituye una *conditio non iuris*, sino, al contrario, una condición de legalidad esencial que afecta a la base misma del sistema jurídico, por cuanto que la igualdad es un derecho fundamental. Es sobre esta cuestión sobre la que incide de modo directo el artículo 25.1 párrafo segundo de la Ley de Igualdad. Esta disposición atañe frontalmente al Alarde, como acto cultural que, discurriendo por un espacio público, no permite el acceso a las mujeres en condiciones de igualdad, recogiendo la prohibición de una actividad semejante:

*“Se prohíbe la organización y realización de actividades culturales en espacios públicos en los que no se permita o se obstaculice la participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres”.*

Como ya expresamos más extensamente en el “documento de análisis de la Ley de Igualdad”, este precepto se introdujo a lo largo de la tramitación parlamentaria de la ley con la expresa voluntad de resolver el problema de la discriminación anual que viven las mujeres de Irun y Hondarribia con motivo de la celebración de los Alardes. Desde este punto de vista, el Alarde constituye, para el legislador, el supuesto de hecho prototípico al que debe aplicarse la prohibición contenida en el artículo 25.1. Así, como ya señalábamos en el referido documento de análisis, *“el hecho de que esta cláusula plantee la imposibilidad de discriminar a las mujeres en espacios públicos en términos de prohibición, comporta para la Administración competente para autorizar el acto de que se trate, la obligación de prohibirlo mediante un acto expreso y fundamentado en este precepto, bien de oficio*

*–si la propia Administración detectara indicios de que el supuesto de hecho descrito en la norma va a producirse (...), o bien a instancia de parte. En este segundo supuesto, el Ayuntamiento, ante la solicitud de prohibición del acto o actos previstos, deberá resolver atendiendo al espíritu de la norma que sirve de fundamento a semejante solicitud.”*

**Por las razones expuestas, el Ararteko considera que el Ayuntamiento de Hondarribia tiene la obligación legal de adecuar la autorización otorgada a la entidad Alarde Fundazioa al ordenamiento jurídico, y en particular a las exigencias derivadas de los artículos 3.1 b) y 25.1 de la Ley 4/2005, instando a las personas solicitantes a que permitan la incorporación en condiciones de igualdad de las mujeres a dicho acto, o de lo contrario, revocando esa autorización.**

3. En segundo lugar, hemos de referirnos a **la necesidad de que ese Ayuntamiento articule fórmulas que habiliten la participación igualitaria de las vecinas de Hondarribia en el Alarde**. En efecto, es esta una obligación que se desprende genéricamente del artículo 9.2 de la Constitución y en la que hemos insistido en reiteradas ocasiones en los últimos años, invocando numerosas razones para que el Ayuntamiento de Hondarribia se implique activamente, concretamente, recuperando la organización de un Alarde público –como se llevaba a cabo antes de que se produjeran los pronunciamientos judiciales que obligaron al Ayuntamiento a incorporar al Alarde público a las mujeres–, un Alarde que devuelva el patrimonio festivo al conjunto de la ciudadanía y remedie la injusta situación de exclusión que anualmente sufren las vecinas de esa localidad. El nuevo marco legal configurado por la Ley 4/2005 del Parlamento Vasco precisa de manera más detallada las obligaciones que atañen a los poderes públicos en lo que respecta a tomar una posición activa en orden a la consecución de la igualdad. Este régimen de obligaciones queda más pormenorizadamente expuesto en el “documento de análisis de la Ley de Igualdad”, documento al que, por tanto, nos remitimos básicamente en este punto.

- a) No obstante, conviene referirse de nuevo a los **argumentos que el Ayuntamiento de Hondarribia** esgrime, en la Resolución de la Alcaldía de 26 de abril de 2005, para desestimar la solicitud de organizar un Alarde público. En dicha resolución se invocan el artículo 26 de la LBRL y la Sentencia de 7 de octubre de 1999 del TSJPV, para señalar que de todo ello se deriva la inexistencia de una obligación legal para el Ayuntamiento de organizar el Alarde.

Ciertamente, no es la primera vez que desde la institución del Ararteko se abordan estos argumentos. En la Recomendación 17/2003, de 10 de junio del año 2003 – a la que nos remitimos íntegramente– se rebatía profusamente la interpretación que –en aquella ocasión– el Ayuntamiento de Irun hace de la doctrina sentada en la Sentencia de 7 de octubre de 1999 del TSJPV. Esta interpretación, que coincide con la que ahora, de modo muy somero, manifiesta el Ayuntamiento de Hondarribia en la resolución de Alcaldía de 26 de abril de 2005, se considera parcial, pues lleva a cabo una lectura mecanicista y unívoca

del término “organizar”, que el propio Tribunal admite que puede manifestarse de modos diferentes. Pero, a nuestro juicio, resulta, sobre todo, esencial el papel inexcusable que la Sala atribuye al Ayuntamiento de Hondarribia a la hora de velar por la participación igualitaria de hombres y mujeres, cuando considera que el consistorio está compelido, en todo caso –es decir, tanto si adopta un papel protagonista en la organización del Alarde, como si son los vecinos los que asumen dicha organización–, a ejercer las facultades de policía que le son propias, para controlar el cumplimiento de los derechos fundamentales y, más concretamente, la igualdad en la participación. Es el fundamento jurídico 5º de esta sentencia el que clarifica esta importante cuestión:

*“Aunque a criterio de esta Sala todos los indicios presentes hacen suponer que el Alarde de Hondarribia de 8 septiembre de 1998 presenta todavía, como los anteriores, el carácter público derivado de su promoción última por el municipio, pues no se explicaría en otro caso ninguna otra implicación municipal que no fuese la de responder a las solicitudes de autorización que los particulares –mandos o no del Alarde–, le dirigiesen, sin poderse pronunciar sobre preferencias o modelos de organización de dicho acontecimiento popular y participativo, como las que en la resolución combatida se desarrollan, y sin poder ocupar tampoco papel institucional alguno en la dinámica reglamentaria de la organización (pues se trataría de una libertad de la sociedad civil que no admitiría dirigismos), **tanto en ese caso, como en el caso hipotético de que realmente la celebración del Alarde estuviese hoy en manos de los vecinos y sus agrupaciones más o menos espontáneas con personalidad o sin ella, se vería compelido el municipio a ejercitar facultades de policía administrativa de los derechos y de control sobre la igualdad en la participación de los vecinos.**”* (la negrita y el subrayado son añadidos)

Por ello, consideramos que la clave –y el objeto último de la solicitud formulada en marzo de 2005 ante el Ayuntamiento por los colectivos que defienden la participación igualitaria de las mujeres– no está en la discusión de quién ejecuta materialmente la organización del Alarde, sino en que el Alarde, como patrimonio festivo de toda la ciudadanía, recupere su carácter de evento público, y más aún, ***en la obligada implicación del Ayuntamiento para ejercitar esas facultades de policía administrativa de los derechos y de control sobre la igualdad en la participación de los vecinos, a las que, de acuerdo con la referida sentencia, sí se ve compelido el municipio (cfr. FJ 5º, arriba citado)***, y que la resolución de Alcaldía sorprendentemente obvia al invocarla.

Sobre la incidencia en esta cuestión de la LBRL, simplemente hemos de señalar que, si bien el artículo 26 de esta norma no se refiere a la obligación municipal de organizar el Alarde –como no podía ser de otra manera, por otra parte–, también es cierto que el propio TSJPV en la sentencia invocada por el Ayuntamiento se refiere justamente a que la organización del Alarde como acto festivo tiene perfecta cabida en las competencias municipales recogidas en el artículo

25 de la misma ley, concretamente en el apartado 2 m) de ese precepto. En realidad, podemos afirmar que la LBRL no aporta nada a este debate, pues no obliga, pero habilita plenamente al Ayuntamiento a asumir el protagonismo en la organización de dicho evento.

- b) Ahora bien, la obligación a la que nosotros nos referimos deriva esencialmente del principio de igualdad y de la concreción que éste tiene en nuestro sistema normativo.

Como hemos desarrollado en el “documento de análisis de la Ley de Igualdad”, de nuestro sistema normativo y, en particular, de los artículos 3.4 y 25.1 (párrafo primero) de la Ley vasca 4/2005 se deriva la obligación directa de que este Ayuntamiento, en el marco de su política cultural, se implique activamente para lograr un resultado determinado, a saber, que las fiestas que se celebran en la localidad de Hondarribia sean igualitarias para hombres y mujeres, que las vecinas de Hondarribia puedan ejercitar las mismas facultades que sus conciudadanos varones a la hora de integrarse en la principal manifestación festiva de esa localidad. Transcribimos ambos preceptos que fijan la voluntad del legislador de que no puedan existir políticas públicas, y en particular por lo que afecta a este asunto, actividades culturales que sean discriminatorias para las mujeres:

### **Artículo 3.4: Integración de la perspectiva de género**

*Los poderes públicos vascos han de incorporar la perspectiva de género a todas sus políticas y acciones, de modo que establezcan en todas ellas el objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.*

*A efectos de esta ley, se entiende por integración de la perspectiva de género la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación.*

### **Artículo 25.- Actividades culturales**

**1. (párrafo primero):** *Las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, han de adoptar las medidas necesarias para evitar cualquier discriminación por razón de sexo y para promover un acceso y participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las actividades culturales que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*

Corresponde, efectivamente, a este Ayuntamiento decidir **cómo ha de articularse esa obligación** en el marco de la política festiva de Hondarribia, **siem-**

**pre y cuando garantice con el sistema elegido una política festiva no discriminatoria para las mujeres.** Lo que no tiene de ningún modo cabida en nuestro ordenamiento jurídico es la actual política festiva que el alcalde de Hondarribia configura, al autorizar la celebración de un Alarde excluyente de las mujeres, y no emprender ninguna medida que habilite una participación igualitaria de las vecinas en el espacio festivo.

En efecto, el Ayuntamiento de Hondarribia ha formulado ya para el año 2005 un determinado modelo de fiestas, mediante la resolución de Alcaldía por la que autoriza el Alarde tradicional, y mediante la negativa a asumir la organización de un Alarde público. Mediante ambas resoluciones se está configurando, de hecho, una política festiva discriminatoria para las mujeres, por medio de diferentes actos que se suceden como actos formalmente autónomos pero que materialmente constituyen un “continuum”, ya que están ligados por una finalidad y contenido únicos: articular las fiestas de Hondarribia evitando que las mujeres puedan participar en condiciones de igualdad en el Alarde. De ello se desprende una actitud municipal, no ya meramente inactiva para emprender medidas que remuevan obstáculos y faciliten la plena igualdad de hombres y mujeres, en el sentido de la Ley 4/2005, sino de activa obstaculización de cualquier iniciativa que pretenda dicho objetivo.

Se trata de una política festiva discriminatoria y, por ende, antijurídica, para la que no cabe ampararse en el principio de discrecionalidad administrativa, pues la libertad que este Ayuntamiento tiene para elegir entre diferentes opciones no alcanza a aquella opción cuyo resultado sea la perpetuación de la discriminación. Dicha opción resulta contraria a Derecho y queda, por esa razón, fuera del ámbito de oportunidad política en el que las resoluciones de Alcaldía pretenden moverse.

Pues bien, el Ararteko ha propuesto insistentemente, como modo de articular unas fiestas respetuosas con los derechos fundamentales, **la recuperación de la organización municipal del Alarde como evento público, pues es la medida que, a nuestro juicio, mejor garantiza la consecución de la igualdad en la participación festiva, al tiempo que asegura la restauración de un patrimonio que pertenece al conjunto de la ciudadanía.** Se trata, además, de una fórmula fuertemente vinculada a la historia y tradición festiva de Hondarribia, que sólo quedó rota por el abandono municipal de lo que hasta entonces constituía su cometido, poniendo de manifiesto la voluntad de esta corporación de eludir la obligación impuesta por los tribunales de incorporar a las mujeres a lo que en aquel momento era un Alarde público.

Todavía no ha explicado ese Ayuntamiento cuál es la razón –más allá de la existencia o inexistencia de obligatoriedad legal– para no querer retomar la organización del Alarde como evento público, por qué el Ayuntamiento opta por no organizar un Alarde público y deja en manos privadas lo que durante años había sido patrimonio de toda la ciudadanía. Ante esta ausencia de motivación



o falta total de razones en las que el Ayuntamiento funde su voluntad, hemos de concluir que el motivo que mueve a ese consistorio a actuar de esta manera –que efectivamente resultaría difícil de explicitar–, es el de no tener que hacer frente, en el marco de un Alarde público, a la obligación de habilitar la participación en condiciones de igualdad de las vecinas de Hondarribia.

Ahora bien, a la vista de que el consistorio de Hondarribia está, de hecho, haciendo una opción por dejar en manos privadas la organización del principal acontecimiento festivo de la localidad, es preciso recordar una vez más, que no por ello queda eximida esa administración municipal de intervenir para garantizar el principio de igualdad en la organización festiva, ejercitando esas facultades de policía a las que la Sentencia de 7 de octubre de 1999 del TSJPV se refiere, y que en este caso consisten en la puesta en marcha del mandato contenido en los artículos 25.1 de la Ley vasca de Igualdad y 18 de la Ley vasca de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

En Hondarribia, la iniciativa ciudadana que defiende la igual participación de mujeres y hombres en el Alarde se ha materializado en la organización de una compañía mixta, Jaizkibel Konpainia, que supone una fórmula realista para facilitar un espacio de igualdad a las vecinas de la localidad. Se trata de un instrumento concebido como temporal o transitorio hasta alcanzar progresivamente la incorporación plena de las mujeres en todo el Alarde, es decir, en todas sus compañías y el resto de unidades. Este Ayuntamiento tiene la oportunidad, pues, de garantizar a esta compañía mixta su integración en el Alarde que ha autorizado, condicionando dicha autorización al acogimiento de Jaizkibel en el seno del Alarde previsto para el próximo 8 de septiembre. Con ello habilitaría una fórmula de entendimiento progresivo, pues el resto de compañías y unidades no se verían afectadas por este hecho. No se puede pretender que una fiesta que discurre por las calles de Hondarribia y constituye la conmemoración festiva de un hecho histórico que la ciudadanía hondarribitarra concibe como representativo de su identidad cultural propia sea considerada como patrimonio privado de un grupo de personas –sus organizadores–, y que el Ayuntamiento pueda –amparándose en ello– abstenerse de toda intervención en el mismo, por más que éste incurra en grave incumplimiento de la legalidad esencial. La política festiva y su configuración concreta es una competencia municipal que debe ser ejercitada garantizando la igualdad de mujeres y hombres; la abstención de dicho ejercicio constituye una inactividad administrativa lesiva de los derechos fundamentales.

Por todo ello, este Ararteko, considera que **el Ayuntamiento de Hondarribia debe formular una política festiva que suponga, en todo caso, la habilitación de un espacio igualitario para los ciudadanos y ciudadanas de esta localidad, ya sea convocando un Alarde público no discriminatorio –la mejor fórmula, a juicio de esta institución– o en su caso, facilitando a la iniciativa ciudadana la incorporación de la Compañía Jaizkibel al Alarde que el Ayuntamiento ha autorizado para el próximo**

**día 8 de septiembre, incorporación que deberá contar con expreso y suficiente apoyo formal y material de ese consistorio, que garantice su realización efectiva.**

4. Por último, debemos recordar al Ayuntamiento de Hondarribia **su obligación institucional de velar por el respeto democrático a las posturas minoritarias, haciendo un llamamiento a toda la ciudadanía al civismo democrático, de tal manera que el día 8 de septiembre se garantice en la ciudad de Hondarribia un clima de paz y respeto**, particularmente hacia las personas que desfilen por las calles como integrantes de la Compañía Jaizkibel.

El Ararteko tuvo ocasión de plantear esta cuestión en el marco de la entrevista mantenida el día 9 de mayo, y recogió una positiva impresión en cuanto a su disposición para poner fin a este clima de animadversión violenta contra quienes defienden unas fiestas igualitarias. Apelamos de nuevo –pues tuvimos ocasión de comunicárselo ya durante la reunión citada– a la responsabilidad de este Ayuntamiento para que, en el marco de sus potestades de policía –y sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden al Departamento de Interior del Gobierno Vasco–, de ningún modo permita con su pasividad un clima de agresividad que pondría en riesgo la integridad física de las personas que pretenden desfilan en la Compañía Jaizkibel, así como de quienes acuden a apoyarles.

No obstante, la violencia debe ser examinada en su dimensión más honda, como una expresión de disconformidad con los cambios que comporta la incorporación de las mujeres a un evento festivo como el que nos ocupa. Efectivamente, el binomio violencia y sexismo constituye hoy en día una de las preocupaciones más profundas para las personas que ostentan responsabilidades públicas en todas las escalas de poder, vistas las terribles consecuencias que tiene para las mujeres. Por ello, es preciso abordar el problema que se plantea en Hondarribia con una estrategia más amplia que no sólo persiga la erradicación de la violencia el día 8 de septiembre, sino que ahondando en sus causas, trate de solucionarlas.

La ideología sexista y patriarcal está aún fuertemente presente en nuestra sociedad y se funda en un sistema de valores que pretende preservar el status de los varones como un status de poder, en tanto que sitúa a las mujeres en una posición de subordinación estructural. Las manifestaciones simbólicas de esta concepción del mundo –como el Alarde sin presencia igualitaria de las mujeres– son justamente las más difíciles de cambiar, puesto que son la expresión visible, el último bastión aprehensible de muchos años de historia de organización social, política y económica, de acuerdo con esos principios.

Las instituciones públicas tienen, sin embargo, el deber de promover las condiciones para que estos cambios se asimilen socialmente de manera natural. Para ello, la Ley vasca de Igualdad se refiere a concretos instrumentos que, ante la detección de situaciones de discriminación como la presente, deben ser utilizados por los poderes públicos competentes, entre los que hemos de destacar las actividades de sensibili-

zación de la opinión pública (cfr., respecto a las concretas disposiciones de la ley, el apartado III.2 del “documento de análisis” elaborado por esta institución).

A nuestro juicio, se hace indispensable que el Ayuntamiento de Hondarribia se empeñe activamente en este tipo de campañas que apoyen un cambio del clima social que actualmente se vive en la ciudad, difundiendo una concepción igualitaria de las relaciones sociales y un modelo de fiestas participativas para hombres y mujeres por igual, como única forma de convivencia que encaja en el sistema democrático del que nos hemos dotado como sociedad. Ello contribuirá, sin duda, a asegurar un futuro más democrático y respetuoso con los derechos fundamentales para la vida de esa ciudad.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 15/2005, de 11 de agosto, al Ayuntamiento de Hondarribia**

1. Que ejerza las competencias que le corresponden a la hora de configurar la política festiva de Hondarribia, asumiendo la habilitación de un espacio igualitario para las ciudadanas y los ciudadanos de esa localidad,
  - a) ya sea mediante la convocatoria municipal de un Alarde público,
  - b) o, cuando menos, promoviendo formal y materialmente la incorporación de la Compañía mixta Jaizkibel al Alarde autorizado para el día 8 de septiembre, como requisito indispensable para su efectiva celebración, para lo cual deberá el Ayuntamiento condicionar la autorización otorgada a la entidad Alarde Fundazioa a su adecuación a la exigencia de no discriminación por razón de sexo contenida en los artículos 3.1 b y 25.1 de la Ley 4/2005.
2. Que asuma institucionalmente la responsabilidad que le corresponde a la hora de garantizar un clima festivo, pacífico y respetuoso con las minorías, haciendo, si fuera preciso, un llamamiento a un comportamiento cívico y democrático en las calles de Hondarribia con las personas que integran la Compañía Jaizkibel durante los eventos festivos, y llevando a cabo a lo largo de todo el año actividades o campañas de sensibilización que promuevan un cambio del estado de opinión actual hacia posiciones de aceptación de la igualdad de mujeres y hombres, y de incorporación de valores democráticos y de convivencia a la vida de la ciudad.

**RECOMENDACIÓN 16/2005, DE 23 DE SEPTIEMBRE, AL AYUNTAMIENTO DE PORTUGALETE, PARA QUE PROSIGA LA INVESTIGACIÓN DE LA ACTUACIÓN POLICIAL QUE HA MOTIVADO LA QUEJA, Y CUMPLA LA RECOMENDACIÓN DE CARÁCTER GENERAL “NECESIDAD DE QUE LOS CUERPOS POLICIALES ESTABLEZCAN INSTRUMENTOS DE CONTROL FRENTE A EVENTUALES ACTUACIONES IRREGULARES DE LOS AGENTES”<sup>4</sup>. NO ACEPTADA.**

Antecedentes

1. Una persona de origen magrebí se dirigió a esta institución para quejarse del trato que le habían dado dos agentes de la Policía Municipal de Portugalete el día 9 de diciembre del pasado año, cuando se encontraba en el mercadillo de la localidad acompañando a otra persona que estaba realizando venta ambulante.

Según nos relataba el reclamante, se había dirigido a los agentes para pedirles que no decomisasen el producto que estaba vendiendo la persona a la que acompañaba. Uno de los agentes había respondido a dicha solicitud exclamando: “*Mira el hijo de puta del moro este, se cree el listo de los moros*”. Ante su protesta por esta exclamación xenófoba e irrespetuosa, el agente le había expresado: “*Yo te llamo lo que a mí me sale de los cojones y tienes suerte de estar en la calle, porque si estuvieras en otro lugar te daba una paliza*”. Después de manifestar nuevamente su protesta por la respuesta recibida, había pedido a los agentes que le facilitasen sus números de identificación profesional, pero éstos se habían negado, contestándole: “*Te voy a dar una mierda. Si quieres mi número pasas por la comisaría*” y “*Anda, mira este morito que ve muchas películas americanas, dale una hostia y enséñale lo que son los derechos aquí*”.

De acuerdo con la versión del interesado, uno de los agentes había reiterado más tarde esas expresiones xenófobas e irrespetuosas, al indicar a los miembros de otras dos patrullas que se habían personado en el lugar: “*Mirar el hijo de puta éste de moro de mierda que es el listo de los moros*”.

---

<sup>4</sup> EUSKADI. Ararteko. Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes. En *Informe al Parlamento Vasco 2003*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2004. Disponible en [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)

El reclamante señalaba que, finalmente, los agentes de la primera patrulla lo habían denunciado por agresión e insultos a la autoridad sin otro fundamento, según su versión, que la protesta por el trato que estaba recibiendo.

La queja se extendía a la actuación de las otras dos patrullas que habían acudido con posterioridad. Según el interesado, los agentes de estas patrullas habían llegado en sendos vehículos policiales con las sirenas encendidas, lo habían rodeado, y tras identificarlo, le habían pedido la documentación del vehículo, y lo habían denunciado por estacionamiento indebido. Cuando les había indicado que todos los automóviles que estaban allí se encontraban en la misma situación, le habían contestado: “Nosotros denunciaremos a quien nos sale de los cojones y no te queremos ver más en Portugaleta”.

2. Nos dirigimos al Ayuntamiento de Portugaleta para que investigase los hechos que el promotor de la queja denunciaba y nos informase de las actuaciones que había desarrollado con esta finalidad, así como de su resultado.

En nuestra solicitud de colaboración, recordamos al Ayuntamiento la posición que esta institución viene manteniendo con relación a la necesidad de investigar estas quejas, que ya le habíamos puesto de manifiesto en un expediente anterior (...), en el que se habían sometido a nuestra consideración dos de las cuestiones de fondo que planteaba este expediente: el trato policial indebido y la percepción del reclamante de que la denuncia que habían formulado contra él los agentes intervinientes en ese caso por una falta de respeto había obedecido al cuestionamiento de la actuación policial y no a su propia actitud.

Asimismo, le trasladamos una copia de la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”<sup>5</sup>, en la que le indicamos que, en nuestra opinión, el tratamiento de la queja tenía que acomodarse a los parámetros contenidos en ella.

Finalmente, le reiteramos nuestra preocupación –que también le habíamos expresado en el expediente de queja (...)– por el hecho de que el mero cuestionamiento de la actuación policial pueda ser interpretado, en ocasiones, por los agentes como una falta de respeto o de desobediencia, y le dimos cuenta nuevamente de los mecanismos que, a nuestro parecer, deben establecerse para prevenir estas hipotéticas conductas.

3. El Ayuntamiento respondió a nuestra solicitud, remitiéndonos un informe del jefe de la Policía Local, al que se acompañaban los siguientes documentos: el parte de los servicios prestados por dicho cuerpo el día de los hechos, el atestado por

---

<sup>5</sup> EUSKADI. Ararteko. Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes, p. 488 y ss.

*“insultos-amenazas y una falta de respeto y consideración debida a los agentes de la autoridad”* que los dos agentes primeramente intervinientes habían instruido contra el reclamante, la citación a estos agentes para comparecer como testigos en la vista oral del juicio de faltas que se estaba sustanciado como consecuencia del atestado, y la denuncia que el interesado había formalizado en una comisaría de la Ertzaintza contra los agentes por el trato que le habían dado.

El informe del jefe de la Policía Local nos relataba las actuaciones que había desarrollado para esclarecer los hechos, indicando: *“Cuando se recibió la denuncia interpuesta por el citado ciudadano, con manifestaciones contrarias a las recogidas en el atestado, por parte de esta Jefatura, y a pesar que del atestado policial no se deduce la existencia de irregularidad en la gestión policial, se procedió a investigar los hechos, llegando a la conclusión de que no existe ninguna infracción deontológica, elevándose un informe verbal a la autoridad competente. No obstante, los hechos están siendo objeto de un procedimiento penal y una vez emitida la sentencia se volverá a evaluar la calidad de la actuación policial”*.

En cuanto a la denuncia que los agentes habían formulado contra el reclamante, el informe la justificaba enmarcándola en su obligación de denunciar los presuntos ilícitos penales que conozcan en el desempeño de sus funciones. Nos aclaraba, además, que *“la Policía Local de Portugalete tiene como práctica habitual el dar explicaciones sobre su actuación”*.

4. Consideramos que la información señalada no se adecuaba a la petición que habíamos realizado al Ayuntamiento, ya que nada expresaba acerca de las actuaciones específicas que esa entidad había desarrollado para clarificar los hechos ni sobre su contenido, que explícitamente habíamos interesado.

En nuestra opinión, esa información tampoco aportaba los elementos de juicio necesarios para que esta institución pudiera valorar, por sí misma, si los agentes intervinientes habían actuado conforme a los parámetros debidos.

Debido a ello, solicitamos nuevamente la colaboración del Ayuntamiento para que nos diera a conocer las actuaciones específicas que había llevado a cabo para esclarecer los hechos que el reclamante denunciaba y los presupuestos fácticos que sustentaban el juicio de valor que el jefe de la Policía Local había explicitado en su informe con relación a la actuación de los agentes.

5. Después de recibir la primera información que el Ayuntamiento nos proporcionó, supimos que la jurisdicción penal había archivado las diligencias previas que estaba tramitando como consecuencia de la denuncia que el interesado había presentado en la Ertzaintza contra los agentes, al considerar que los hechos denunciados no eran constitutivos de infracción penal.

Asimismo, conocimos que el reclamante había sido condenado como autor de una falta de respeto y consideración debida a los agentes en el procedimiento penal que

se había sustanciado a raíz del atestado que los agentes instruyeron contra él por tal motivo.

Sin embargo, tras analizar los datos de que disponíamos, no apreciamos una plena coincidencia entre los hechos sometidos al conocimiento de la jurisdicción penal en ambos procedimientos y los que habían motivado la queja.

Según dedujimos de esos datos, lo que se había juzgado en el procedimiento derivado del atestado policial que los agentes intervinientes habían instruido era el comportamiento del promotor de la queja en lo que concernía a la acusación contenida en dicho documento, y no el trato indebido que aquél decía haber recibido de los agentes, que era la cuestión que la queja planteaba principalmente.

En cuanto a las actuaciones judiciales derivadas de la denuncia que el interesado había presentado en la Ertzaintza, entendimos que la falta de relevancia penal de unos hechos no excluía necesariamente la existencia de responsabilidades de otro tipo, como la disciplinaria, porque son distintos los parámetros de enjuiciamiento en uno y otro ámbito. Y tampoco excluía el análisis del comportamiento de los agentes desde la perspectiva de su adecuación a las pautas de actuación que le son debidas.

Por tal motivo, consideramos que los procedimientos judiciales reseñados no eran obstáculo para investigar los hechos que el promotor de la queja denunciaba ni para realizar un examen de la actuación policial denunciada desde el punto de vista disciplinario y de su adecuación a los parámetros a los que debía someterse.

Así se lo hicimos saber al Ayuntamiento en la segunda petición de colaboración que le remitimos. En esta segunda petición también llamamos su atención, a la vista del contenido del informe del jefe de la Policía Local, sobre el hecho de que los agentes que se han visto implicados en un enfrentamiento con una o varias personas pierden su calidad de testigos imparciales y objetivos al explicar su propia conducta. Le recordamos, igualmente, el criterio que esta institución había expresado al respecto en la recomendación de carácter general reseñada, pues entendía que no pueden despreciarse las quejas o denuncias de los particulares por el mero hecho de que exista una versión contradictoria de los funcionarios policiales concernidos directamente por el asunto, y que los atestados que los agentes instruyen con relación a los hechos que motivan una eventual queja no pueden servir para excluir la realización de otras actividades indagatorias, ni fundamentar en exclusiva un juicio sobre la corrección de la actuación policial.

6. Por otra parte, en el expediente de queja n.º (...), al que nos hemos referido con anterioridad, habíamos pedido al Ayuntamiento, en línea con la recomendación de carácter general citada, que nos informase acerca de si llevaba un control cuantitativo de las denuncias que los agentes realizan por resistencia, desobediencia, agresión o tipos penales similares, para conocer datos tales como el motivo de esas denuncias, la frecuencia con la que los agentes aparecen como denunciados en atestados por

estos ilícitos, si esta clase de denuncias se concentran en algunos agentes o patrullas, y la proporción de sentencias condenatorias.

Como el jefe de la Policía Local nos había respondido a esta cuestión indicándonos que *“consideramos que este control interno existe, aunque no suelen darse casos similares, pues, en general, los agentes sólo presentan denuncias en los juzgados cuando hay agresiones, con partes facultativos por medio (muy poco frecuentes)”*, aprovechamos esta segunda petición de colaboración para interesarnos por los datos que los responsables policiales habían recabado durante el último año mediante dicho sistema de control, así como sobre la valoración que habían realizado en el caso de la queja de los datos obtenidos, y si esa valoración había aportado algún elemento relevante en la investigación de los hechos que denunciaba el reclamante.

7. El Ayuntamiento respondió a las cuestiones que le habíamos planteado remitiéndonos un nuevo informe del jefe de la Policía Local. El informe daba cuenta, en primer lugar, del contenido de la investigación desarrollada, y expresaba que las actuaciones que se habían realizado para esclarecer los hechos que habían motivado la queja eran las siguientes:

- a) Requerimiento verbal del Concejal Delegado de la Policía Municipal al Jefe de la Policía, interesándose por lo sucedido (...).*
- b) El jefe, junto con el Concejal Delegado analizaron los hechos objetivos que proporcionaba la denuncia efectuada por el ciudadano ante la Ertzaintza.*
- c) A continuación el jefe de la Policía tuvo una entrevista personal con los agentes intervinientes donde se reconstruyeron los hechos.*
- d) Reunión con el Concejal delegado para volver a analizar toda la situación”.*

Respecto a los presupuestos de hecho que el jefe de la Policía Municipal había tomado en consideración para concluir que la actuación de los agentes había sido correcta, el informe expresaba:

*“Toda investigación consiste en recopilar información, testimonios y todo tipo de vestigios; y éstos son los presupuestos de hecho con los que se ha dispuesto para emitir el juicio de valor remitido al Ararteko. No podemos olvidar que los policías locales, además de funcionarios, tienen la condición de agentes de la autoridad. Y, en este sentido, el ordenamiento jurídico les reconoce imparcialidad y objetividad en sus observaciones y otorga a sus denuncias presunción de certeza y veracidad, concediéndoles valor probatorio a los hechos denunciados, salvo prueba en contra. Por estos motivos, no estamos de acuerdo con el juicio de valor efectuado por la institución de que los agentes implicados en un enfrentamiento pierden su calidad de*



*testigos imparciales y objetivos al explicar su propia conducta. Ni estamos de acuerdo en la apertura de un expediente disciplinario, cada vez que un ciudadano haga un juicio valorativo del comportamiento de un agente de policía, sin presentar pruebas. No obstante, estamos de acuerdo en que no pueden rechazarse sin más las quejas o denuncias de los particulares por el mero hecho de que los agentes afectados proporcionen otra versión.*

*Para emitir el citado juicio de valor (anterior escrito de remisión) se ha tenido en cuenta la profesionalidad de los agentes, el buen juicio de los policías demostrado a lo largo de los años, su capacidad de análisis, su sentido de la observación, su comportamiento con el público, su presentación y educación, su autocontrol, su capacidad de mediación y su capacidad de trabajo en equipo. Por todo ello, y, ante la inexistencia de otros presupuestos de hecho (sólo el juicio de valor del reclamante de la queja) en contra de su actuación, llegamos a la conclusión que los agentes actuaron correctamente y, de su actuación se deduce de que no existe ninguna infracción deontológica ni disciplinaria (sic). En definitiva, no observamos que existan objetivamente datos que hagan sospechar la existencia de un trato indebido, xenófobo o irrespetuoso, por parte de los agentes”.*

En lo concerniente a los datos obtenidos mediante la aplicación de los mecanismos preventivos de control dispuestos por el Ayuntamiento, el informe nos daba cuenta del número total de denuncias por resistencia, desobediencia, agresión o infracciones penales similares que la Policía Local en su conjunto había formalizado en el periodo que habíamos interesado, separando las motivadas por una agresión del resto, y nos indicaba que esas denuncias no se concentraban en patrullas específicas.

Estos datos divergían de los que el jefe de la Policía Local nos había facilitado en el expediente (...), indicando que “*en general, los agentes sólo presentan denuncias en los juzgados cuando hay agresiones*”, pues las denuncias por este motivo constituían, a tenor de las nuevas explicaciones, una parte reducida del total.

Por otro lado, el Ayuntamiento valoraba los datos obtenidos mediante el sistema de control citado en el caso de la queja, expresando que “*ha sido altamente positiva, pues a lo largo del año son miles las actuaciones de la policía y, en su conjunto, demuestran una actitud de servicio hacia la comunidad, más allá de lo exigido*”.

Paradójicamente, al mismo tiempo que nos proporcionaba esa información, nos comunicaba que la Policía Local carece de los recursos humanos necesarios para llevar a cabo este tipo de controles preventivos y para investigar las quejas “*sin sospechas fundadas o sin presupuestos de hecho, salvo juicios de valor*”, contradiciendo nuevamente las explicaciones que nos había ofrecido en el expediente (...) con relación a la existencia de dichos mecanismos de control.

8. Finalmente, por su valor para analizar este expediente, creemos oportuno destacar que la información que el Ayuntamiento nos ha proporcionado sobre el contenido

de la investigación que ha desarrollado para esclarecer la actuación policial objeto de la queja y sobre los presupuestos fácticos que ha tomado en consideración para concluir que dicha actuación había sido correcta, que hemos transcrito, coincide prácticamente en su literalidad con la que nos trasladó en respuesta a las conclusiones que alcanzamos en el expediente (...).

En esa ocasión, entendimos que el tratamiento que se había dado a la queja no se adecuaba a los parámetros que señalamos en la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”, porque las actividades indagatorias que se habían realizado para esclarecer los hechos habían consistido únicamente en recabar la versión de los agentes afectados, sin que este proceder estuviera justificado, al igual que, estimamos, ha sucedido en el supuesto actual, como más adelante tendremos oportunidad de razonar.

### Consideraciones

1. En el marco de la labor preventiva de eventuales actuaciones contrarias a los derechos de la ciudadanía que corresponde al Ararteko, esta institución viene formulando determinadas recomendaciones a los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas. Entre ellas, la necesidad de que sus responsables inicien de oficio un procedimiento interno de investigación siempre que tengan noticia de una eventual actuación incorrecta de algún agente, para tratar de averiguar lo sucedido, comprobar si dicha actuación discurrió por los cauces que le eran debidos, y adoptar, en su caso, las medidas pertinentes, disciplinarias o de otra índole.

La recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”, a la que nos hemos referido en el epígrafe precedente, expresa de una manera pormenorizada nuestra posición al respecto, sus fundamentos y las pautas de actuación que, a nuestro modo de ver, deben observar los responsables policiales cuando tienen noticia de un eventual comportamiento policial irregular.

Por lo que atañe al presente expediente, señalábamos allí que los responsables policiales deben considerar estas quejas como un primer indicio, que tienen que investigar y aclarar en todo caso, salvo cuando sean manifiestamente inciertas o inverosímiles.

También hacíamos hincapié en que la averiguación de los hechos denunciados no puede limitarse, sin más, a dar por buena la versión que ofrecen los agentes que los protagonizaron, o a recabar su relato de lo sucedido, porque ello equivaldría a rechazar de plano la queja.

Considerábamos, asimismo, que la existencia de una versión contrapuesta de los agentes afectados por la queja, o de un atestado policial en contradicción con los

hechos denunciados, no podían servir, por sí mismos, para no admitir la queja, descartar la realización de otras actividades indagatorias o fundamentar en exclusiva un juicio sobre la idoneidad de la actuación policial.

Y poníamos de relieve, en fin, que, a nuestro entender, los agentes concernidos por la queja pierden su calidad de testigos imparciales y objetivos al explicar su propia conducta, y que, debido a ello, sus manifestaciones no pueden gozar de la presunción de veracidad que el ordenamiento jurídico les reconoce expresamente en otros ámbitos, como el sancionador.

2. La información que nos ha facilitado el Ayuntamiento de Portugalete, que hemos recogido con detalle en el epígrafe anterior, revela, sin embargo, que la actuación de los responsables policiales de esa localidad no se ha acomodado en el caso de la queja a la recomendación de carácter general citada.

En efecto, de acuerdo con esa información, la única actividad indagatoria que aquellos han realizado para tratar de aclarar los hechos que el promotor de la queja denunció ha consistido en recabar la versión de los agentes concernidos por el asunto. Dicha versión, que no se nos ha dado a conocer, es, al parecer, contraria a la del denunciante.

Además, con arreglo a las explicaciones oficiales, el juicio del Ayuntamiento sobre la regularidad de la actuación de los agentes se fundamenta exclusivamente en la trayectoria y cualidades profesionales de los propios agentes denunciados y en su declaración –a la que se reconoce valor probatorio de lo sucedido, fundamentándose para ello en la presunción de veracidad que tienen legalmente atribuidos los hechos consignados en las denuncias de las infracciones administrativas que realizan los agentes de la autoridad y en la ausencia de prueba en contrario del reclamante al respecto–.

Pero, como hemos señalado, según el criterio de esta institución, una investigación circunscrita a obtener la declaración de los agentes que protagonizaron los hechos denunciados no es suficiente para aclarar lo sucedido, ni para poder sustentar un juicio sobre la corrección de la actuación policial controvertida, y equivale en la práctica a inadmitir la queja.

3. Las razones que, entendemos, subyacen en la información que el Ayuntamiento de Portugalete nos ha proporcionado para explicar su modo de proceder no justifican, en nuestra opinión, que la investigación haya consistido únicamente en recabar la versión de los agentes concernidos por la queja y que no se hayan realizado otras actividades indagatorias distintas de ésta.

Ya ha quedado expresado que, a juicio de esta institución, la presunción de veracidad que el ordenamiento jurídico atribuye en determinadas condiciones a las declaraciones de los agentes de la autoridad en el ámbito del procedimiento sancionador no resulta de aplicación cuando de lo que se trata es de esclarecer la

propia conducta de los agentes. A este respecto, debemos insistir en que, en estos casos, no nos encontramos en el campo del derecho administrativo sancionador, sino en el de los procedimientos internos de investigación dirigidos a aclarar el comportamiento de los agentes denunciados, y en estos procedimientos la imparcialidad y objetividad de que se ven revestidos los agentes de la autoridad cuando ejercitan sus funciones quedan profundamente debilitadas por el interés personal que ostentan en el asunto.

El hecho de que quien se queja de una determinada actuación policial no presente pruebas para avalar su denuncia, o para desvirtuar la versión que los agentes implicados ofrecen sobre lo sucedido, tampoco puede excluir la investigación posterior. Como venimos reiterando, a nuestro modo de ver, sólo las quejas manifiestamente inciertas o inverosímiles pueden ser rechazadas, y estas cualidades, en nuestra opinión, no concurren a primera vista en el caso que el reclamante ha sometido a nuestra consideración.

La misma valoración nos merecen la trayectoria y cualificación profesional de los agentes intervinientes. Con relación a esta cuestión, tenemos que repetir que la apertura de una investigación interna para aclarar si una determinada actuación policial se ha adecuado a las pautas debidas no tiene que ser entendida de ningún modo como un cuestionamiento de la profesionalidad de los agentes concernidos, ni significa otorgar a la denuncia una plena credibilidad ni un valor preponderante. Como señalábamos en la recomendación “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”, esta actuación constituye simplemente un imprescindible mecanismo preventivo y de control de los aspectos cualitativos de la labor policial, y un paso ineludible para descartar con una mínima garantía la posibilidad de que se haya producido un abuso.

Una institución garantista de derechos como la del Ararteko tampoco puede aceptar la carencia de recursos como justificación permanente de la falta de investigación. Hay que recordar que esa misma justificación se nos ofreció en el expediente (...), al que nos venimos refiriendo en esta recomendación.

Si el Ayuntamiento considera que sus recursos actuales son insuficientes para poder desarrollar adecuadamente estos cometidos, lo que procede, desde nuestra perspectiva, es tratar de solucionar esta situación, realizando las actuaciones pertinentes para poder salvar tan importante escollo. Lo que, a nuestro modo de ver, no cabe es invocar esta circunstancia invariablemente para eludir la investigación, sin articular, al mismo tiempo, los mecanismos necesarios para superarla.

4. No es la primera vez que el Ararteko considera que la respuesta del Ayuntamiento de Portugalete ante las quejas que recibe por las actuaciones de la Policía Local es disconforme con las pautas que hemos señalado en la recomendación de carácter general citada.

Como hemos puesto de manifiesto en los antecedentes, alcanzamos esta misma conclusión en el expediente (...), en el que un vecino de la localidad se quejaba del trato policial en un incidente de tráfico, y nos trasladaba su percepción de que la denuncia que los agentes intervinientes habían formulado contra él por una falta de respeto a la autoridad era una reacción desproporcionada, motivada por las explicaciones que les había solicitado.

En ese caso, al igual que en el que ahora analizamos, entendimos, a la vista de la información oficial, que la investigación de los hechos se había limitado a obtener la versión de los propios agentes implicados y que esa actuación no se encontraba justificada.

La constatación, con ocasión del examen del presente expediente, de que el tratamiento que han dado los responsables policiales municipales a las dos quejas ha sido idéntico y de que en ambos supuestos no se habían observado las pautas que señalamos en la recomendación de carácter general citada, nos ha llevado a considerar la conveniencia de formular una recomendación particular al Ayuntamiento, para insistir en que la respuesta que tiene que dar a este tipo de denuncias debe acomodarse necesariamente a aquella recomendación.

En el caso concreto que ahora analizamos ello exige, en nuestra opinión, continuar la investigación de los hechos denunciados en la queja –iniciada con la declaración de los agentes afectados–, y hacerlo sin demora, pues, como hemos puesto de manifiesto en la misma recomendación de carácter general, la inmediatez en la investigación es crucial para que ésta pueda cumplir con éxito su finalidad de esclarecer lo sucedido.

5. Por otro lado, tenemos que llamar la atención sobre el carácter genérico de la información que el Ayuntamiento nos ha trasladado sobre los presupuestos de hecho que ha tomado en consideración para concluir la regularidad de la actuación policial objeto de la queja. Tanto es así que esa información coincide en su enunciación casi literalmente con la que nos ha proporcionado para justificar las conclusiones obtenidas en la investigación de los hechos denunciados en el expediente (...), como hemos señalado en los antecedentes.

Ignoramos si las averiguaciones realizadas hasta el momento han permitido a los responsables policiales obtener datos concretos sobre los hechos investigados, pues, como decimos, la formulación que presenta la información que se nos ha facilitado hasta la fecha impide llegar a un conocimiento tal. Además, tampoco se nos ha trasladado el contenido concreto de la limitada actividad investigadora que, al parecer, se ha realizado.

En cualquier caso, estimamos preciso puntualizar que, en supuestos como el que ha motivado la queja, esta institución debe conocer cuáles son los hechos concretos que los responsables policiales recaban en la correspondiente investigación y los que fundamentan su valoración de la actuación policial analizada, así como el

contenido de cuantas diligencias investigadoras se hayan practicado. De lo contrario, careceríamos de los elementos de juicio necesarios para poder realizar nuestra labor, y tendríamos que dar por buenas las conclusiones valorativas que la administración concernida nos traslada sin posibilidad alguna de contrastarlas.

6. Como hemos puesto de relieve en los antecedentes, consideramos que la información que el Ayuntamiento de Portugalete nos ha facilitado con relación al modo en que cumple la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” en lo concerniente al control de las denuncias que los agentes locales hacen por resistencia, desobediencia, agresión o infracciones similares revela que los mecanismos a los que aludíamos en dicha recomendación para llevar a efecto ese control no han sido todavía establecidos en el municipio. A nuestro entender, el propio jefe de la Policía Local reconoce implícitamente este hecho cuando en dicha información justifica la falta de implantación del sistema en la insuficiencia de los recursos actuales.

Los nuevos datos que se nos facilitan en este expediente sobre ese particular vendrían, por tanto, a contradecir las explicaciones que el jefe de la Policía Local nos había proporcionado inicialmente sobre la cuestión en el expediente (...), cuando nos indicó que el control citado existía.

Esta constatación, así como las divergencias que también hemos observado entre la información que se nos facilitó en este último expediente sobre el motivo de las denuncias por este tipo de ilícitos y la que ahora se nos aporta, nos obligan a recordar al Ayuntamiento que debe respetar los principios de colaboración y de lealtad en sus relaciones con esta institución, y cumplir la recomendación de carácter general citada también en este punto, realizando las actuaciones pertinentes para poder eliminar las trabas que, según nos indica, le impiden hacerlo en la actualidad.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 16/2005, de 23 de septiembre, al Ayuntamiento de Portugalete**

Que prosiga la investigación de los hechos que ha denunciado el promotor de la queja, siguiendo al efecto los parámetros contenidos en la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”, y nos dé cuenta de las actuaciones que desarrolle a este propósito.

Que acomode su proceder a la recomendación citada cuando reciba una queja sobre un eventual comportamiento irregular de los agentes de la Policía Local.

---

Que articule los mecanismos precisos para poder disponer de los sistemas preventivos de control y evaluación de la calidad del servicio policial señalados en la misma recomendación.

**RECOMENDACIÓN 17/2005, DE 27 DE OCTUBRE, AL AYUNTAMIENTO DE BILBAO, PARA QUE DEJE SIN EFECTO LAS SANCIONES IMPUESTAS EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE TRÁFICO TRAMITADOS Y, EN SU CASO, DEVUELVA LAS CANTIDADES QUE EVENTUALMENTE HAYA RECAUDADO POR TAL CONCEPTO. NO ACEPTADA.**

Antecedentes

1. Un ciudadano sometió al estudio del Ararteko la forma en que el Ayuntamiento de Bilbao había tramitado los procedimientos sancionadores identificados con las referencias (...) y (...).

Según manifestaba, la persona titular del vehículo no tuvo ninguna noticia sobre ellos hasta que le fueron notificadas sendas resoluciones sancionadoras, lo que impidió que identificara a tiempo a quien había tenido el vehículo a su cargo cuando se formularon las denuncias, obligándole, en definitiva, a responder de las dos infracciones.

2. En respuesta a nuestra primera solicitud de información, el concejal delegado de Seguridad Ciudadana y Protección Civil nos remitió una copia de los expedientes administrativos, junto con un informe en el que describía las actuaciones practicadas.

Así, el procedimiento (...) se inició mediante la denuncia de 17 de octubre de 2003, cuya notificación personal fue intentada los días 5 y 7 de noviembre, a las 12:40 horas en ambos casos, con idéntico resultado infructuoso por ausencia de persona que pudiera hacerse cargo de ella. No consta que en el buzón se depositara el correspondiente aviso de llegada. Posteriormente, la denuncia se publicó en el Boletín Oficial de Bizkaia de 26 de noviembre, aunque desconocemos si se expuso en el tablón de anuncios del ayuntamiento donde reside la persona titular del vehículo, porque el expediente no lo menciona.

Por último, el Servicio de Correos entregó la resolución sancionadora el 31 de enero de 2004.

En cuanto al procedimiento (...), la denuncia apareció en el Boletín Oficial de Bizkaia de 18 de diciembre de 2003, después de dos intentos de notificación personal llevados a cabo los días 24 y 26 de noviembre, a las 12:45 y 12:40 horas respecti-



vamente, que resultaron infructuosos por ausencia. El expediente no documenta el depósito del aviso de llegada en el buzón, ni la publicación en el tablón de anuncios del ayuntamiento.

La notificación de la sanción se produjo mediante entrega del Servicio de Correos en fecha 31 de enero de 2004.

El día 4 de febrero, la persona sancionada identificó al conductor del vehículo, en un trámite declarado extemporáneo por el director del Servicio de Seguridad Ciudadana.

3. El análisis de los documentos reveló diversas incorrecciones en la práctica de la notificación de las denuncias. Así lo hicimos constar en un amplio escrito dirigido al Ayuntamiento de Bilbao, en el que, además de argumentar la necesidad de dejar sin efecto las sanciones, solicitábamos una valoración expresa de nuestro planteamiento.

El concejal delegado del Área de Seguridad Ciudadana y Protección Civil ratificó la actuación municipal mediante un informe genérico que no entró a examinar las razones aportadas.

### Consideraciones

1. Con carácter general y previo al análisis de esta queja, debemos recordar el deber de respeto al ordenamiento jurídico que incumbe tanto a la ciudadanía como a los poderes públicos.

Esa obligación se extiende también a las normas de tráfico, a las que debe reconocerse el especial interés que les otorga el hecho de regular uno de los aspectos fundamentales de nuestra vida social actual.

Por ello, para conseguir que sus principios y objetivos sean asumidos de modo general, no sólo resulta imprescindible una actividad continua de concienciación ciudadana, sino también el reproche adecuado y en tiempo de los supuestos de contravención.

De la misma forma, los serios efectos que derivan de la instrucción de un procedimiento sancionador obligan a la atención estricta de las formalidades legales, ya que éstas no suponen una mera adición de requisitos sin mayor objetivo, sino que se configuran como la más importante garantía de la ciudadanía frente a la actuación punitiva de la Administración.

En esa línea, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, declara como principio general que la potestad sancionadora de las administraciones públicas

habrá de ejercerse con aplicación del procedimiento previsto para ello, por lo que no podrá imponerse sanción alguna sin que éste se haya tramitado.

2. El informe que esta institución elevó al Parlamento Vasco sobre el año 2002<sup>6</sup> contiene una recomendación de carácter general en la que se analizan los requisitos que deben cumplir las notificaciones por correo en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial para entenderlas debidamente intentadas en los casos de ausencia. Nos remitimos a su contenido en cuanto marco general de referencia de esta queja.
3. En un procedimiento sancionador, el trámite de notificación adquiere una extraordinaria importancia, porque mediante la ejecución escrupulosa de todas las obligaciones que la normativa impone se asegura que el interesado pueda conocer la existencia del procedimiento y, por tanto, ejercitar su derecho de defensa.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el tema en numerosas ocasiones. Así, en la Sentencia nº 1/1983, de 13 enero (RTC 1983\1), en la que afirmaba:

*“De todos los preceptos que las leyes procesales dedican a los actos de comunicación con las partes (notificaciones, citaciones, emplazamientos) y aun de los que se ocupan de los medios de impugnación dirigidos a remediar los vicios ‘in procedendo’, se advierte que el propósito del legislador es, ante todo, conferir a aquellas las garantías para la defensa de sus derechos e intereses, de modo que la notificación, citación o emplazamiento sirva a su objetivo de que, dando noticia suficiente del acto o resolución que la provoca, sirva para que el notificado, citado o emplazado pueda disponer lo conveniente para defender en el proceso los derechos o intereses cuestionados, por cuanto de faltar tal acto de comunicación o adolecer de nulidad equivalente a su falta, el interesado podría verse imposibilitado para ejercer los medios legales suficientes para su defensa.”*

O, más recientemente, en la Sentencia de 28 de octubre de 2002 (RTC 199\2002), según la cual:

*“...el cumplimiento de los requisitos que las Leyes procesales exigen para practicar el emplazamiento, citación o notificación ofrecen relevancia constitucional y son garantía de que el emplazado, citado o notificado conocerá el acto o la resolución que le afecta y podrá, en consecuencia, ejercer adecuadamente su derecho de defensa.”*

---

<sup>6</sup> EUSKADI: Ararteko. Capítulo VI. Recomendaciones de carácter general:4. Las notificaciones realizadas por correo en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: requisitos para entenderlas debidamente en los casos de ausencia. En *Informe al Parlamento Vasco 2002*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2003. Disponible en [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)

Por esta razón, la línea jurisprudencial viene demandando un especial deber de diligencia en la ejecución de los actos de comunicación procesal, al entender que las reglas que fijan las leyes procedimentales no constituyen meras exigencias formales, sino una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución.

En ese sentido, dado que la finalidad consustancial a la notificación es hacer posible el conocimiento personal y directo del acto de que se trate, la Administración debe desplegar toda la diligencia y los medios necesarios para, dentro de un marco de razonabilidad, hacer posible el logro de tal objetivo.

No obstante, es la propia normativa la que establece unas pautas mínimas de actuación dirigidas al perfeccionamiento de la notificación personal como método óptimo de garantizar la defensa de la posición de la persona interesada, y cuya observancia resulta ineludible.

4. El artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala que *“Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.”*

Un mandato semejante aparece en el artículo 42 del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales (Real Decreto 1.829/1999, de 3 de diciembre).

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004 (RJ 2004\6594) ha fijado como doctrina legal la siguiente interpretación de la diferencia horaria:

*“Que, a efecto de dar cumplimiento al artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la expresión en una hora distinta determina la validez de cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación.”*

5. Por otra parte, el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales precisa, además, que si ninguno de los dos intentos de notificación efectuados por el Servicio de Correos ha tenido éxito, ésta deberá depositarse en lista durante el plazo máximo de un mes, dejando al destinatario un aviso de su llegada en el correspondiente casillero domiciliario, en el que conste la dependencia en la que se encuentra, el plazo para su recogida y las circunstancias relativas al segundo de los intentos.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264) considera *“esencial la prueba del intento de entrega por dos veces, y de la recepción del Aviso de Llegada, que se ha entregado mediante su introducción en el buzón o casillero correspondiente, prueba que recae sobre el propio Servicio de Correos.”* Además, entiende que, una vez que le haya sido devuelta la notificación, por haber caducado ésta, la Administración, entre otros, *“debe pedir e incorporar al expediente administrativo certificado del Servicio de Correos (...) en el que se certifique (...) día y hora en que se entregó el Aviso de Llegada [y] Noticia, en su caso, de que el destinatario o persona autorizada por él no se ha personado en la Oficina postal a recoger la carta”*. Por último, concluye que sólo cuando la Administración ha probado tales hechos puede considerarse válida la notificación por anuncios.

6. El artículo 59.5 de la Ley 30/1992, arriba citada, permite utilizar los medios edictales cuando una vez intentada la notificación personal, ésta no se hubiese podido practicar.

Constituye, por tanto, un presupuesto inexcusable de la notificación edictal el que los intentos personales se hayan realizado siguiendo todos los imperativos formales y materiales que la normativa prescribe. Por eso, si no se han observado correctamente, o no se han justificado todos ellos, aquélla debe reputarse inválida.

Ese artículo dispone, además, que la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del ayuntamiento en el último domicilio de la persona interesada (y) en el boletín oficial correspondiente, actuaciones que también deben tener reflejo en el expediente administrativo.

7. En los procedimientos que examinamos, la práctica de la notificación personal de las denuncias no respetó los requerimientos legales, ya que, por una parte, las diferencias horarias entre los dos intentos respectivos fueron de 0 y de 5 minutos, y, por otra, no quedó acreditado que el empleado del operador postal depositase los preceptivos avisos de llegada en el buzón.

Las posteriores notificaciones edictales carecen de capacidad para subsanar las deficiencias observadas, con independencia de que, además, tampoco hayamos encontrado constancia de su publicación en el tablón de anuncios del ayuntamiento.

En consecuencia, el carácter irregular de esas notificaciones impide que las denuncias tengan virtualidad alguna como actos de inicio de los procedimientos sancionadores, lo que, en definitiva, obliga a cuestionar la propia validez de éstos.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

**RECOMENDACIÓN 17/2005, de 27 de octubre, al Ayuntamiento de Bilbao**

Que deje sin efecto las sanciones impuestas en los procedimientos sancionadores de tráfico tramitados bajo las referencias (...) y (...) y, en su caso, devuelva las cantidades que eventualmente haya recaudado por tal concepto.

**RECOMENDACIÓN 18/2005, DE 21 DE NOVIEMBRE, AL AYUNTAMIENTO DE PORTUGALETE, PARA QUE CONTESTE POR MEDIO DE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA A LAS SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN MUNICIPAL, INSCRIBA A LAS PERSONAS QUE TIENEN RESIDENCIA EFECTIVA EN EL MUNICIPIO Y DESARROLLE UNA INTERVENCIÓN SOCIAL ANTE LAS CARENCIAS DE ALOJAMIENTO.**

Antecedentes

1. El motivo de la queja es la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento de Portugalete a la solicitud de inscripción de (...) y de (...) y de sus familias respectivas y la consecuente falta de inscripción. Estas familias vivían en el municipio de Portugalete, por lo que solicitaron su inscripción padronal con fecha 7 de mayo de 2004, que reiteraron el 29 de junio de 2004, sin recibir respuesta.

Esta institución una vez admitida a trámite la queja solicitó información al Ayuntamiento. En su respuesta nos señaló que *“resulta inviable la aceptación de la petición de empadronamiento ya que en el municipio de Portugalete no existen espacios habilitados para acampada de vehículos no considerándose apto para residir el interior de un vehículo, por carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad”*.

2. Como contestación le trasladamos nuestras consideraciones con relación a la obligación legal que tiene el Ayuntamiento de empadronar a las personas que tienen su domicilio efectivo en el municipio y con relación a la obligación de contestar las solicitudes que le formulen, como son las de empadronamiento, y le solicitamos su parecer sobre ellas.

Por su parte nos respondió que *“las personas a las que se hace mención en su escrito, figuran de alta en el padrón de otro municipio, sin que hayan reiterado ante el ayuntamiento su petición inicial de empadronamiento en vehículo, por lo que actualmente la petición cursada en su día por aquellas carece de objeto”*. En cuanto a otras consideraciones, reiteró lo manifestado anteriormente, es decir, que el interior de un vehículo no es un lugar apto para el desarrollo de la residencia habitual, al carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad.

A la vista de la respuesta facilitada por esa entidad local, la institución del Ararteko estima necesario efectuar las siguientes:

### Consideraciones

1. Con carácter previo hay que señalar que el Ayuntamiento ha tardado en responder a las solicitudes de información que le hemos enviado, que se le han cursado varios requerimientos en la tramitación de la queja y que ha incumplido el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados, en conformidad con la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko.
2. El Ayuntamiento no contestó a la solicitud de empadronamiento que hicieron (...) y (...). Como ya señalamos, el silencio como manera de proceder coloca a los administrados en una posición muy desventajosa para la defensa de sus derechos. La Administración tiene obligación de responder, como establece el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Al no haber respondido a las solicitudes de empadronamiento, se les ha dejado en una situación de incertidumbre sobre sus derechos y se les ha impedido cumplir la obligación que tienen de inscripción en el padrón [art. 15 Ley de Bases de Régimen Local (LBRL)]: *“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del Municipio en el que vive habitualmente”*.
3. La no inscripción en el padrón municipal ha dificultado la estancia de estas personas en Portugalete, que al final optaron por marcharse.

La denegación a empadronar a personas extranjeras que residen en vehículos ha sido motivo de diversas recomendaciones por parte del Ararteko, en las que se recordaba al Ayuntamiento su obligación legal de empadronar. La naturaleza jurídica del padrón municipal, su finalidad y funciones impiden que el gestor municipal lleve a cabo actuaciones que limiten el derecho a las personas a empadronarse. Las personas extranjeras tienen obligación y derecho a empadronarse y los ayuntamientos deben incorporar al padrón y mantener actualizada la información relativa a los extranjeros que residan en el municipio (art. 6 LOEX). El art. 17 de la LBRL y el art. 60 del RPDT establecen la competencia del Ayuntamiento para la formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal. El Ayuntamiento tiene obligación, por tanto, de formar ese registro y de mantenerlo actualizado, de tal manera que el padrón refleje la población real del municipio. A ello se añade que el incumplimiento de la obligación que tiene la persona de inscribirse en el padrón es sancionable, según prevé el art. 107 del RPDT.

La normativa de régimen local (artículos 16 a 18 de la LBRL) regula el procedimiento para proceder a la inscripción. En el Reglamento de Población y Demarcación Territorial, título II, se establecen las facultades de comprobación. Estas facultades han sido reguladas en la Resolución de 4 de julio de 1997, de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial, que aclaran el procedimiento que se debe seguir en la formación y actualización del padrón. Las respuestas de la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento a las consultas que se le han hecho, como las de la sesión de 1 de diciembre de 2004,

también aclaran, en el mismo sentido, el contenido de las facultades del gestor del padrón para dar de alta en el padrón a las personas que residen en el municipio. Estas facultades tienen que ver con la naturaleza del padrón como registro administrativo, que no implica ningún efecto jurídico relacionado con los datos que se presentan, sino únicamente los que la ley establece con relación a la adquisición de la condición de vecino (art. 15 LBRL) y como documento público fehaciente para todos los efectos administrativos en los que hay que demostrar la residencia (art. 16 LBRL). Por ello, tanto la normativa como las instrucciones que se han señalado reiteran la obligación de inscribir, con independencia de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda o las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

Se prevé incluso la posibilidad de que se solicite la inscripción en una caravana. Así, según recoge la propia Resolución de 4 de julio de 1997: *“En consecuencia, 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”*. En esta misma resolución también se prevé el recurso a una dirección ficticia en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida por los servicios sociales correspondientes. Por lo tanto, la inscripción en el padrón de una persona que vive en una caravana es conforme a la normativa sobre el padrón y, de hecho, esta previsto *“ya que la realidad es en ocasiones así”*, por lo que no se debe de poner ningún obstáculo a la inscripción de las personas que viven efectivamente en el municipio. Por otro lado, la inscripción en el padrón tiene importantes efectos en el ejercicio de derechos. Las personas extranjeras empadronadas tienen derecho a la asistencia sanitaria (art. 11 LOEX). El empadronamiento permite el ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita, (art. 22 LOEX) y el acceso a los servicios y prestaciones sociales que gestionan los ayuntamientos, y, además, al empadronarse se adquiere la condición de vecino, como se ha dicho, que implica la titularidad de los derechos y deberes que básicamente se establecen en el art. 18 de la LBRL.

4. Con relación a las consideraciones anteriores, el Ayuntamiento ha contestado de una manera reiterada que *“el interior de un vehículo no es un lugar para el desarrollo de la residencia habitual, al carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad”*. Las condiciones de habitabilidad establecidas en las ordenanzas y normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Portugalete se refieren a edificaciones, un vehículo nunca podrá cumplir, por tanto, las condiciones previstas en la mencionada normativa. Por otro lado, el carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad no puede impedir la inscripción en el padrón del Ayuntamiento, porque no está previsto en la normativa como motivo de denegación de la inscripción en el padrón el que no se cumplan las condiciones de habitabilidad establecidas en el Plan General de Ordenación Urbana.
5. La inscripción en el padrón en su desarrollo jurisprudencial se ha vinculado al derecho a la libre elección de domicilio, derecho que forma parte del derecho a la libertad de residencia. Este derecho está sujeto a las limitaciones establecidas en la ley con el



fin de respetar los derechos y libertades de los restantes miembros de la comunidad y a las exigencias del orden público y bienestar general.

En consecuencia, el ejercicio del derecho a la libertad de residencia puede ser limitado. El Ayuntamiento, en ejercicio de los diferentes ámbitos competenciales para garantizar la utilización ordenada del territorio municipal (art. 25 LBRL), puede establecer condicionamientos a la utilización del territorio.

No obstante, estas facultades del Ayuntamiento tienen necesariamente que conjugarse con otras funciones, las derivadas del Estado Social, que obligan a la intervención social: *“los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales”* (art. 9 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en conformidad con art. 9.2 de la Constitución española).

Con relación a las competencias de los ayuntamientos (art. 25 LBRL) se concretan fundamentalmente en la prestación de servicios sociales y en la responsabilidad pública que tienen en garantizarlos. En materia de exclusión social, tal y como señala la Ley 12/1998, de 22 de mayo, entre las funciones que competen a los ayuntamientos están la de desarrollar programas municipales de inserción, la detección de personas en situación de exclusión y el desarrollo de intervenciones y actuaciones para la inserción por parte de los servicios sociales de base.

Los servicios sociales son parte importante del desarrollo del Estado Social o de Bienestar. Son recursos y actividades que tienen como fin la protección a las personas y colectivos. En la distribución de funciones operada por la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales y por el Decreto 155/2001, de 30 de julio de determinación de funciones en materia de servicios sociales (art. 4), se señalan como funciones de los ayuntamientos las siguientes: intervención familiar, detección de necesidades sociales, servicio de acogimiento de urgencia que se puede ofrecer debido a carencias socioeconómicas o bien destinados a personas que carecen de domicilio fijo... Los ayuntamientos tienen que hacer frente, por tanto, a las necesidades sociales que se producen en su municipio y a la protección de las personas.

La acogida a la inmigración es una nueva necesidad social que requiere el impulso de actuaciones por parte de los ayuntamientos, para favorecer su integración. La inmigración como fenómeno estructural está requiriendo la intervención pública para regular y ordenar el asentamiento de nuevos y nuevas ciudadanas en nuestras ciudades. Estas actuaciones precisan de acciones coordinadas entre todas las administraciones, como se expuso en el expediente (...). Una de las dificultades mayores que tienen es el acceso a la vivienda. En estos momentos el acceso a la vivienda es uno de los problemas sociales más importantes. Está muy vinculado a la problemática de la exclusión social grave. Entre las respuestas que se están dando para hacerle frente está su consideración como derecho humano: derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Para su cumplimiento se exige a las administraciones

actuaciones que palien las dificultades de acceso a una vivienda de la población y prevengan situaciones de exclusión grave ante la ausencia de un alojamiento digno. En este sentido, la Ley 5/1996, de 18 octubre, de Servicios Sociales establece que *“en todos los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además del servicio social de base, existirán servicios destinados al acogimiento de urgencia para atender situaciones críticas determinadas por la carencia de alojamiento o por graves conflictos convivenciales, así como centros que favorezcan la convivencia social y la solidaridad entre los/as ciudadanos/as”*.

6. En definitiva, el ejercicio de las facultades respecto a la regulación del uso de la vía pública no puede exonerar al Ayuntamiento de sus obligaciones con relación a la prestación de servicios sociales y al cumplimiento de los derechos sociales. Asimismo, el Ayuntamiento debe actuar conforme al ordenamiento jurídico, que hubiera obligado en este caso a una resolución expresa de la solicitud de empadronamiento y a la inscripción padronal.

La alegación de “carecer de las mínimas condiciones de habitabilidad” no es un motivo legal que justifique la denegación de empadronar ni que exonere de la obligación de resolver expresamente que tiene toda administración pública, sino que, en todo caso, muestra la necesidad de intervención social por parte del Ayuntamiento de Portugalete, con el fin de hacer frente a la carencia de alojamiento en condiciones dignas que tienen estas personas.

Con independencia de que (...) y (...) y sus familias ya no vivan en Portugalete, he considerado necesario recordarle los anteriores deberes legales, conforme a lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, para procurar corregir nuevas actuaciones relativas a las solicitudes de inscripción padronal y, recordar las obligaciones que tiene el Ayuntamiento de hacer frente a las necesidades de intervención social.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 18/2005, de 21 de noviembre de 2005, al Ayuntamiento de Portugalete**

- 1) Que conteste por medio de una resolución expresa a las solicitudes de inscripción en el padrón municipal e inscriba a las personas que tienen residencia efectiva en el municipio.
- 2) Que desarrolle prioritariamente, frente a otro tipo de actuaciones, una intervención social ante las carencias de alojamiento, en cumplimiento de su competencia en materia de servicios sociales.

**RECOMENDACIÓN 19/2005, 21 DE NOVIEMBRE DE 2005, AL AYUNTAMIENTO DE PORTUGALETE, PARA QUE ELABORE UN PROTOCOLO DE ACTUACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS MUNICIPALES QUE SIRVA PARA MEJORAR LA ACOGIDA DE PERSONAS DE ETNIA GITANA, FACILITE SU INTEGRACIÓN Y ESTABLEZCA CON LOS AYUNTAMIENTOS LIMÍTROFES RESPUESTAS COORDINADAS PARA ATENDER Y ACOGER A LA POBLACIÓN INMIGRANTE.**

Antecedentes

1. El objeto de este expediente son las actuaciones realizadas por la Policía Municipal de Portugalete en un asentamiento en la campa Buena Vista con fecha 4 de mayo de 2004 y por la Policía Municipal de Ortuella en la acampada en la zona de Ballonti el 20 de octubre de 2004.
2. En cuanto a la acampada en la campa Buena Vista, según relató el promotor de la queja, la Policía Municipal de Portugalete acudió al lugar para decir a las personas que estaban allí viviendo que se marcharan. En esa primera visita inmovilizaron uno de los vehículos. La segunda vez tuvo lugar ese mismo día, y según nos dice, cuando las personas que allí se encontraban estaban durmiendo, por lo que los agentes les despertaron y les conminaron a abandonar la zona, sin ofrecerles otro lugar donde pernoctar.

En cuanto al asentamiento en la explanada situada en la rotonda junto al río Ballonti en una zona limítrofe entre Portugalete y Ortuella, el promotor de la queja nos trasladó su preocupación por la alarma social que se estaba provocando en la zona y la falta de atención por parte de los Ayuntamientos de Portugalete y Ortuella.

3. Esta institución una vez admitida a trámite la queja solicitó información al Ayuntamiento de Portugalete sobre los asentamientos en la campa Buena Vista y en la zona de Ballonti y a Ortuella sobre el asentamiento en la zona de Ballonti. Asimismo solicitó información sobre el protocolo de actuación que el Ayuntamiento tiene establecido para acoger a las personas inmigrantes que llegan a su municipio, y sobre la existencia de un plan local de inmigración.

En respuesta a nuestra solicitud, el jefe de la Policía Municipal de Portugalete, con relación a las actuaciones realizadas en la campa Buena Vista, emitió un informe que resumo a continuación:

- La Policía Municipal intervino de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente en materia de acampada. Según la normativa vigente, en el término municipal de Portugalete no está autorizada la acampada.
- Intervino en una campa de dominio público que había sido ocupada de manera permanente por un grupo numeroso de personas sin las mínimas condiciones higiénicas ni sanitarias, y para atajar el foco de suciedad e insalubridad que se estaba generando en el lugar.
- El motivo por el que acudieron el día 4 de mayo de 2004 fueron las numerosas denuncias de los vecinos por falta de sanidad, presencia de niños de corta edad abandonados, existencia de altercados entre los acampados y con los vecinos que pasean por la zona, conducción negligente, acampada ilegal, etc.
- Los agentes de forma educada informaron de que, según la legislación vigente, no podían acampar allí y les solicitaron los permisos y la documentación. La inmovilización del vehículo se produjo por no presentar los permisos de los vehículos ni el seguro obligatorio. Cuando presentaron la documentación se levantó la inmovilización sin cobrarse la tasa exigida por las ordenanzas municipales por la inmovilización del vehículo.
- La segunda vez que acudieron ese mismo día ya habían levantado el campamento.
- Por último, dichas personas estaban empadronadas en un domicilio de Portugalete y, por tanto, tenían un domicilio donde pernoctar.

En cuanto a la acampada en la zona de Ballonti, el jefe de la Policía Local de Ortuella nos informó también de las actuaciones que habían desarrollado que a continuación resumo:

- El día 20 de octubre de 2004 se personaron en la zona, con motivo de las quejas de vecinos del municipio de Ortuella y las de los vecinos de Portugalete –según informó la Policía Local de Portugalete–, relativas al asentamiento de varias familias en la zona de Ballonti, zona limítrofe con el municipio de Portugalete, pero perteneciente a Ortuella.
- Al acudir a la zona, observaron siete furgonetas habilitadas como viviendas en las que pernoctaban unas cuarenta personas de origen rumano.
- Para acceder al lugar, las furgonetas transitan por el bidegorri, zona excluida al tráfico de automóviles. Al estar la acampada prohibida –fuera de los lugares habilitados al efecto–, se les ordenó abandonar el lugar y se les prohibió acceder a él por el bidegorri.
- Cuando identificaron a varias de estas personas, algunas de ellas presentaron certificados de convivencia expedidos por el municipio de Portugalete y por el

municipio de Sestao, y otras presentaron solicitudes de empadronamiento pendientes de aprobar por el Ayuntamiento de Portugalete, por lo que les remitieron a los departamentos de Bienestar Social de estos ayuntamientos.

Con relación al protocolo de actuación y al plan local de inmigración, el alcalde del Ayuntamiento de Portugalete nos informó de que carecen de un plan local de actuación referido a personas inmigrantes, que recurren al servicio de atención jurídico social (HELDU) del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco para los casos de inmigración que se les presentan y que están estudiando la viabilidad de un protocolo de actuación conjunta con municipios de la zona, que permita una acción coordinada ante supuestos como el acontecido.

Por otro lado, el director de servicios sociales nos trasladó las siguientes consideraciones con relación a la atención a las personas inmigrantes:

*“Los servicios sociales de Portugalete cuentan con un servicio de acogida que en menos de 72 horas realizan entrevista, con cualquier persona que realiza una solicitud, sin requisito alguno de empadronamiento o nacionalidad, al objeto de valorar su demanda y la urgencia de la misma.*

*En los casos de personas no empadronadas en ningún municipio español, son atendidos en los servicios sociales municipales, con las únicas limitaciones que establecen las normativas de acceso a determinados recursos de ámbito supramunicipal.*

*En los casos de personas empadronadas en otro municipio, se les orienta a acudir a los servicios sociales del mismo, y si siendo así residen en Portugalete, se les orienta a regularizar su empadronamiento.*

*El empadronamiento en el proceso de incorporación social, de la misma forma que para el resto de vecinos y vecinas del municipio, comienza con facilitar el acceso a la cobertura de las necesidades básicas, entre las que se encuentran el alimento y la vivienda, sea ésta en el propio municipio o en cualquier otro.*

*No se observan, desde la impresión técnica de las profesionales de los servicios sociales, circunstancias que caractericen a la población inmigrante de Portugalete con connotaciones que indiquen mayor riesgo de exclusión, que las personas que residen habitualmente en el municipio y tienen dificultades de acceso a la vivienda.*

*No obstante, en la actualidad se está realizando un estudio que muestre una imagen más objetiva de la población inmigrante de Portugalete, que oriente hacia las necesidades más acuciantes de esta población y que posibilite, en los casos necesarios, organizar una actuación municipal planificada de manera específica para dar respuesta a las necesidades detectadas”.*

El alcalde del Ayuntamiento de Ortuella nos comunicó que tampoco disponen de un plan local de inmigración ni de un protocolo propio de actuación para acoger a personas inmigrantes que llegan al municipio, que también recurren al servicio HELDU del Gobierno Vasco y que tienen intención de llevar a cabo actuaciones coordinadas con los municipios limítrofes, para dar la mejor respuesta y solución a esta problemática.

A la vista de la respuesta facilitada por esa entidad local, la institución del Ararteko estima necesario efectuar las siguientes:

### Consideraciones

1. Con carácter previo hay que indicar que el Ayuntamiento de Portugaleta ha tardado en responder a las solicitudes de información que le hemos enviado, que se le han cursado varios requerimientos en la tramitación de la queja y que ha incumplido el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados, en conformidad con la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko.
2. La acogida a la inmigración es una nueva necesidad social que requiere el impulso de actuaciones por parte de los ayuntamientos, para favorecer su integración. La inmigración como fenómeno estructural está requiriendo la intervención pública para regular y ordenar el asentamiento de nuevos y nuevas ciudadanas en nuestras ciudades, por lo que está siendo planificada por parte de la Administración, tanto autonómica como local. El Plan Vasco de Inmigración 2003-2005 prevé expresamente la necesidad de una responsabilidad compartida por parte de todas las instituciones públicas y la necesaria coordinación entre todas las administraciones. También señala la importancia de la intervención municipal e impulsa la creación de una red de acogida de base municipal mediante la contratación de personal técnico de inmigración y de la elaboración de planes locales de inmigración. Para ello cuenta con los instrumentos normativos siguientes: Decreto 155/2002, de 25 de junio, por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de la inmigración; Decreto 200/2003, de 2 de septiembre de 2003, de ayudas a las entidades locales para la consolidación de la red de acogida a personas inmigrantes extranjeras de base municipal. Además, desde el Gobierno Vasco se han impulsado programas y medidas que hacen frente a las necesidades de orientación jurídica (programa HELDU) o de mediación e intervención comunitaria (programa BILTZEN).

La llegada de personas de distintos orígenes a nuestro municipio requiere, por tanto, actuaciones por parte de los ayuntamientos, con el fin de facilitar la integración y cohesión social. La atención que desarrollan los servicios sociales de Portugaleta es favorable a la integración, por tener un carácter normalizador y no hacer ninguna exclusión por origen nacional. A pesar de ello, es preciso adaptar los servicios sociales, al igual que otros servicios públicos, para hacer frente a las nuevas necesidades

sociales que plantea la inmigración en el municipio. Se trata de que los ayuntamientos tengan en cuenta también las necesidades de estos nuevos vecinos y vecinas.

Esta población tiene caracteres diversos, ya que procede de culturas y sociedades muy distintas. Una respuesta adecuada debe partir de atender a sus peculiaridades y a su diversidad. En este caso, se trata de población de origen rumano, que vive en vehículos. En estas circunstancias es fundamental la coordinación entre los ayuntamientos para evitar que los asentamientos dependan de la acogida que dispense un determinado municipio, por el riesgo que ello conlleva de desequilibrios territoriales y de segregación.

Las actuaciones que desarrollaron los ayuntamientos fueron las de informar de que no estaba permitida la acampada en la campa Buena Vista y en la zona de Ballonti y evitar que accedieran a esos espacios.

Los ayuntamientos tienen competencia en regular el uso de los espacios públicos, pero también tienen competencia en materia de prestación de servicios sociales, y tienen que hacer frente, por tanto, a las necesidades sociales que se producen en su municipio y a la protección de las personas.

3. Algunos ayuntamientos como el de Vitoria-Gasteiz han puesto en marcha ante esa realidad determinados equipamientos para hacer frente a estas nuevas necesidades sociales –Programa Caminante–. Este programa consiste en disponer de parcelas para asentamientos seminómadas con servicios comunes: zona de comedor y baños y personal adecuado, trabajadores sociales y educadores sociales que llevan adelante un plan de trabajo de intervención social. Con independencia de la adecuación del modelo a otros municipios, lo que queremos destacar es que frente a la realidad de asentamientos en caravanas en los términos municipales, las entidades locales están dando diversas respuestas. A juicio de esta institución, los distintos municipios deben atender las nuevas necesidades sociales de una manera equitativa, en atención a la población y a los recursos con los que se dispone, con el fin de evitar que los ayuntamientos con una red de servicios sociales más desarrollada o que, por su tamaño, sea difícil un control policial de todos los asentamientos sean los únicos que hagan frente a estas nuevas necesidades sociales.
4. El proceso de ampliación de la Unión Europea ha implicado la incorporación de Estados con un amplio número de población gitana, como son la República Checa, Eslovaquia y Hungría, y en el 2007, Rumania y Bulgaria. La Unión Europea está impulsando políticas de atención para mejorar las condiciones de vida de este colectivo, que se caracteriza por la pobreza, la exclusión social y el rechazo generalizado de las sociedades mayoritarias. Las personas de etnia gitana se presentan como un colectivo al que se dirigen las políticas europeas de lucha contra la discriminación y contra la exclusión social en su proceso de ampliación hacia el Este. Son una minoría que se ha dispersado geográficamente y culturalmente por toda Europa y que requiere un cambio de actitudes por parte de las instituciones públicas, para propiciar su desarrollo cultural, económico y político. Se trataría de promover espacios de

integración y no de obstaculizar el asentamiento en el municipio de personas de etnia gitana, tal y como se recoge en la normativa antidiscriminatoria y de lucha contra la exclusión social de la Unión Europea y de la Comunidad Autónoma Vasca, así como en el Plan Vasco de Inmigración citado anteriormente, en el Plan Vasco de Inserción (2003-2005) y en el Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano<sup>7</sup>. Se trataría de avanzar en llenar de contenido el art. 9.2 de la Constitución española, previsión legal que también se recoge en el Estatuto de Autonomía del País Vasco: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

Con independencia de que en estos momentos no haya asentamientos en los espacios públicos de los municipios de Portugalete y Ortuella, he considerado necesario recordarle los anteriores deberes legales, conforme a lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, para procurar corregir nuevas actuaciones que únicamente evitan el asentamiento de estos colectivos sin prever medidas que tengan en cuenta las necesidades de intervención social propias de un Estado Social y de Derecho.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 19/2005, 21 de noviembre de 2005, al Ayuntamiento de Portugalete**

- 1)** Que elabore un protocolo de actuación en el que facilite la coordinación entre todos los servicios municipales para mejorar la acogida de los nuevos vecinos y vecinas de etnia gitana con atención a sus peculiaridades y sus específicas necesidades.
- 2)** Que, para facilitar la integración de los nuevos y nuevas vecinas, adopte medidas de intervención que tengan en cuenta sus peculiaridades y sus específicas necesidades y que eviten su exclusión social.
- 3)** Que acuerde, junto con los ayuntamientos limítrofes, respuestas coordinadas que tengan por objeto evitar desequilibrios territoriales en la atención y la acogida a la población inmigrante.

---

<sup>7</sup> El Plan Vasco de Inserción establece como medida el poner en marcha intervenciones integrales con colectivos de personas inmigrantes extracomunitarias y minorías étnicas en situación de marginación. El Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano establece como objetivo general el impulso de las transformaciones precisas que permitan la eliminación de obstáculos y la incorporación de gitanas y gitanos a todo tipo de oportunidades, recursos y servicios.



**RECOMENDACIÓN 20/2005, 21 DE NOVIEMBRE DE 2005, AL AYUNTAMIENTO DE ORTUELLA, PARA QUE ELABORE UN PROTOCOLO DE ACTUACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS MUNICIPALES QUE SIRVA PARA MEJORAR LA ACOGIDA DE PERSONAS DE ETNIA GITANA, FACILITE SU INTEGRACIÓN Y ESTABLEZCA CON LOS AYUNTAMIENTOS LÍMITROFES RESPUESTAS COORDINADAS PARA ATENDER Y ACOGER A LA POBLACIÓN INMIGRANTE.**

Antecedentes

1. El motivo de la queja fue la actuación del Ayuntamiento de Ortuella en la acampada en la zona de Ballonti, entre los municipios de Portugalete y Ortuella, con fecha 20 de octubre de 2004, en la que se nos trasladó la preocupación por la falta de atención al asentamiento por parte de los Ayuntamientos de Portugalete y Ortuella y la alarma social que estaba provocando.
2. Esta institución, una vez admitida a trámite la queja, solicitó información a los Ayuntamientos de Ortuella y Portugalete acerca del asentamiento y del protocolo de actuación que tienen establecido para acoger a las personas inmigrantes que llegan a su municipio, y sobre la existencia de un plan local de inmigración.

En contestación a nuestra petición, el jefe de la Policía Local de Ortuella nos informó de las actuaciones que habían desarrollado. No hubo actuación por parte la Policía Local de Portugalete. Las actuaciones fueron las siguientes:

- El día 20 de octubre de 2004 se personaron en la zona, con motivo de las quejas de algunos vecinos de Ortuella y también de las de los vecinos de Portugalete –según informó la Policía Local de Portugalete–, relativas al asentamiento de varias familias en la zona de Ballonti, zona limítrofe con el municipio de Portugalete, pero perteneciente a Ortuella.
- Al acudir a la zona observaron siete furgonetas habilitadas como viviendas en las que pernoctaban unas cuarenta personas de origen rumano.
- Las furgonetas para acceder al lugar transitan por el bidegorri, zona excluida al tráfico de automóviles. Al estar la acampada prohibida –fuera de los lugares habilitados al efecto–, se les ordenó abandonar el lugar y se les prohibió acceder a él por el bidegorri.

- Cuando identificaron a varias de estas personas presentaron certificados de convivencia expedidos por el municipio de Portugalete y por el municipio de Sestao, y otras presentaron solicitudes de empadronamiento pendientes de aprobar por el Ayuntamiento de Portugalete, por lo que les remitieron a los departamentos de Bienestar Social de estos ayuntamientos.

Con relación al protocolo de actuación y al plan local de inmigración, el alcalde del Ayuntamiento de Ortuella nos informó de que no disponen de un plan local de inmigración ni un protocolo propio de actuación para acoger a personas inmigrantes que llegan al municipio. Recurren al servicio de atención jurídico social (HELDU) del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y tienen intención de llevar a cabo actuaciones coordinadas con los municipios limítrofes para dar la mejor respuesta y solución a esta problemática.

El alcalde del Ayuntamiento de Portugalete, tras varios requerimientos de petición de información, nos comunicó que también carecen de un plan local de actuación referido a personas inmigrantes, que igualmente recurren al servicio del Gobierno Vasco (HELDU) para los casos de inmigración que se les presentan y que están estudiando la viabilidad de un protocolo de actuación conjunta con municipios de la zona, que permita una acción coordinada ante supuestos como el acontecido.

A la vista de la respuesta facilitada por esa entidad local, la institución del Ararteko estima necesario efectuar las siguientes:

### Consideraciones

1. La acogida a la inmigración es una nueva necesidad social que requiere el impulso de actuaciones por parte de los ayuntamientos, para favorecer su integración. La inmigración como fenómeno estructural está requiriendo la intervención pública para regular y ordenar el asentamiento de nuevos y nuevas ciudadanas en nuestras ciudades. Estas actuaciones precisan de acciones coordinadas entre todas las administraciones. El Gobierno Vasco está impulsando programas y medidas que hacen frente a las necesidades de orientación jurídica (programa HELDU) o mediación e intervención comunitaria (programa BILTZEN). En el Plan Vasco de Inmigración 2003-2005 se señala la importancia de la intervención municipal y se impulsa la creación de una red de acogida de base municipal mediante la contratación de personal técnico de inmigración y de la elaboración de planes locales de inmigración. Para ello disponen de los siguientes instrumentos normativos: Decreto 155/2002, de 25 de junio, por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de la inmigración; Decreto 200/2003, de 2 de septiembre de 2003, de ayudas a las entidades locales para la consolidación de la red de acogida a personas inmigrantes extranjeras de base municipal.

La llegada de personas de distintos orígenes a nuestros municipios requiere, por tanto, actuaciones por parte de los ayuntamientos, con el fin de facilitar la integración y cohesión social.

Esta población es muy diversa, pues procede de culturas y sociedades distintas, por lo que las respuestas deben acercarse a sus peculiaridades. En este caso se trata de población de origen rumano, que vivía en vehículos en la zona de Ballonti entre los municipios de Portugalete y Ortuella. En estas circunstancias es fundamental la coordinación entre los ayuntamientos para evitar que los asentamientos dependan de la acogida que dispense un determinado municipio, por el riesgo que ello conlleva de desequilibrios territoriales y de segregación.

Las actuaciones que desarrolló el Ayuntamiento fueron las de informar que no estaba permitida la acampada en ese lugar y evitar que accedieran a esos espacios. El Ayuntamiento también tiene competencia en materia de servicios sociales, aunque no nos consta que hubiera ninguna intervención por parte de los servicios sociales, sino por la Policía Local.

2. El Ayuntamiento, en ejercicio de los diferentes ámbitos competenciales para garantizar la utilización ordenada del territorio municipal (art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local), puede establecer condicionamientos a la utilización del territorio.

No obstante, estas facultades del Ayuntamiento tienen necesariamente que conjugarse con otras funciones, las derivadas del Estado Social, que obligan a la intervención social: *“los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales”* (art. 9 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en conformidad con art. 9.2 de la Constitución española).

Estas funciones se concretan fundamentalmente en la prestación de servicios sociales y en la responsabilidad pública que tienen en garantizarlos. En materia de exclusión social, tal y como señala la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, entre las funciones que competen a los ayuntamientos está la de desarrollar programas municipales de inserción, la detección de personas en situación de exclusión y el desarrollo de intervenciones y actuaciones para la inserción por los servicios sociales de base.

Los servicios sociales son parte importante del desarrollo del Estado Social o de Bienestar. Sus recursos y prestaciones tienen como fin la protección a las personas y colectivos. En la distribución de funciones operada por la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales y por el Decreto 155/2001, de 30 de julio de determinación de funciones en materia de servicios sociales (art. 4), se señalan como funciones de los ayuntamientos las siguientes: intervención familiar, detección de necesidades sociales, servicio de acogimiento de urgencia que se puede ofrecer debido a carencias socioeconómicas o bien destinados a personas que carecen de domicilio fijo... Los ayuntamientos tienen, por tanto, que hacer frente a las necesidades sociales que se producen en su municipio y a la protección de las personas. En estos momentos el acceso a la vivienda es uno de los mayores problemas sociales. Está muy vinculado a la problemática de la exclusión social grave. Entre las respuestas que se están dando para hacerle frente está su consideración como derecho humano: derecho a vivir

en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Para su cumplimiento se exige a las administraciones actuaciones que palien las dificultades de acceso a una vivienda de la población y prevengan situaciones de exclusión grave ante la ausencia de un alojamiento digno.

3. Algunos ayuntamientos como el de Vitoria-Gasteiz han puesto en marcha ante esta realidad determinados equipamientos para hacer frente a estas nuevas necesidades sociales: Programa Caminante. Este programa consiste en disponer de parcelas para asentamientos seminómadas con servicios comunes: zona de comedor y baños y personal adecuado, trabajadores sociales y educadores sociales que llevan adelante un plan de trabajo de intervención social. Con independencia de la adecuación del modelo a otros municipios, lo que queremos destacar es que frente a la realidad de asentamientos en caravanas en los términos municipales, las entidades locales están dando diversas respuestas. A juicio de esta institución, los distintos municipios deben atender las nuevas necesidades sociales de una manera equitativa, en atención a la población y a los recursos que disponen, con el fin de evitar que los ayuntamientos que tienen una red de servicios sociales más desarrollada o que, por su tamaño, sea difícil un control policial de todos los asentamientos (caso de las capitales) sean los únicos que hagan frente a estas nuevas necesidades sociales.
4. El proceso de ampliación de la Unión Europea ha implicado la incorporación de Estados con un amplio número de población gitana, como son la República Checa, Eslovaquia y Hungría, y en el 2007, Rumanía y Bulgaria. La Unión Europea está impulsando políticas de atención para mejorar las condiciones de vida de este colectivo, que se caracteriza por la pobreza, la exclusión social y el rechazo generalizado de las sociedades mayoritarias. Las personas de etnia gitana se presentan como un colectivo al que se dirigen las políticas europeas de lucha contra la discriminación y contra la exclusión social en su proceso de ampliación hacia el Este. Son una minoría que se ha dispersado geográficamente y culturalmente por toda Europa y que requiere un cambio de actitudes por parte de las instituciones públicas, para propiciar su desarrollo cultural, económico y político. Se trataría de promover espacios de integración y no de obstaculizar el asentamiento en el municipio de personas de etnia gitana, tal y como se recoge en la normativa antidiscriminatoria y de lucha contra la exclusión social de la Unión Europea y del País Vasco. En nuestra Comunidad se recoge la necesidad de intervenir socialmente para favorecer su integración e inserción social respetando su cultura. Así, el Plan Vasco de Inmigración, citado anteriormente, o el Plan Vasco de Inserción (2003-2005) y el Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano<sup>8</sup> son instrumentos que prevén medidas en este sentido.

---

<sup>8</sup> El Plan Vasco de Inserción establece como medida el poner en marcha intervenciones integrales con colectivos de personas inmigrantes extracomunitarias y minorías étnicas en situación de marginación. El Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano establece como objetivo general el impulso de las transformaciones precisas que permitan la eliminación de obstáculos y la incorporación de gitanas y gitanos a todo tipo de oportunidades, recursos y servicios.

Con independencia de que en estos momentos no hay ningún asentamiento en el municipio de Ortuella, he considerado necesario recordarle los anteriores deberes legales, conforme a lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, para procurar corregir nuevas actuaciones que tratan de evitar el asentamiento de estos colectivos sin que se prevean medidas que tengan en cuenta las necesidades de intervención social propias de un Estado Social y de Derecho.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

**RECOMENDACIÓN 20/2005, de 21 de noviembre de 2005, al Ayuntamiento de Ortuella**

- 1) Que elabore un protocolo de actuación en el que facilite la coordinación entre todos los servicios municipales para mejorar la acogida de los nuevos vecinos y vecinas de etnia gitana, con atención a sus peculiaridades y a sus específicas necesidades.
- 2) Que elabore medidas de intervención que faciliten la integración de los nuevos vecinos y vecinas y eviten su exclusión social.
- 3) Que acuerde, junto con los ayuntamientos limítrofes, respuestas coordinadas que tengan por objeto evitar desequilibrios territoriales en la atención y la acogida a la población inmigrante.

**RECOMENDACIÓN 21/2005, DE 25 DE NOVIEMBRE, AL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN, PARA QUE, CON RESPETO DE TODAS LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES, EXCLUYA DE LA LISTA DE SUSTITUCIONES A QUIENES NO DISPONGAN DE LA TITULACIÓN QUE LA NORMATIVA PREVÉ EXPRESAMENTE PARA CADA UNA DE LAS ESPECIALIDADES, REVISE LOS ACTOS QUE DERIVAN DE ESA INCLUSIÓN INCORRECTA, Y COMPRUEBE Y DEPURE SUS REGISTROS INFORMÁTICOS EN CUANTO A LA CODIFICACIÓN EXACTA DE DIVERSOS TÍTULOS.**

#### Antecedentes

1. El 22 de diciembre de 2003, ante los indicios razonables que una queja nos dio a conocer sobre el que parecía un trato erróneo por parte de la Administración educativa a una candidata en la lista de sustituciones docentes, solicitamos información acerca de las especialidades para las que había sido habilitada, la titulación que alegó y acreditó para cada una de ellas y su fecha de efectos.

El 23 de enero de 2004 la directora de Gestión de Personal nos comunicó que se encontraba admitida en siete especialidades docentes, para las que había certificado la titulación obligatoria. En concreto, las siguientes:

<b>ESPECIALIDAD</b>	<b>TITULACIÓN</b>
“Procesos en la industria alimentaria”	Diplomada en Nutrición Humana y Dietética
“Procesos sanitarios”	Diplomada en ATS/especialidad Fisioterapeuta
“Procesos de diagnósticos clínicos y productos ortoprotésicos”	Diplomada en ATS/especialidad Fisioterapeuta
“Operaciones y equipos de elaboración de productos alimentarios”	Diplomada en Nutrición Humana y Dietética
“Estética”	Diplomada en ATS/especialidad Fisioterapeuta
“Procedimientos de diagnóstico clínico y ortoprotésico”	Diplomada en ATS/especialidad Fisioterapeuta
“Procedimientos sanitarios y asistenciales”	Diplomada en ATS/especialidad Fisioterapeuta

2. El 11 de febrero de 2004 dirigimos una nueva petición al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, para que en el plazo de 15 días aportara el dato omitido en su respuesta (la fecha de efectos de cada una de las habilitaciones) y una copia de ambos títulos.

En fechas 20 de abril, 4 de junio y 3 de agosto de 2004 instamos de nuevo el envío de esa documentación.

Por fin, el 26 de octubre recibimos un informe de la directora de Gestión de Personal en el que expresaba que la candidata había sido incluida en la lista en el año 2001, junto con la fotocopia de los títulos de diplomada en Nutrición Humana y Dietética, y de diplomada en Fisioterapia.

3. Advertimos así que uno de ellos (diplomada en Fisioterapia) no era el que la Administración educativa había adjudicado a esa persona (diplomada en ATS/especialidad Fisioterapeuta), sino que se trataba de un título de reciente creación, diferente y autónomo, que la regulación no admite ni ha admitido como titulación eficaz para especialidad alguna.

El 25 de noviembre de 2004 conferimos un plazo de diez días para que se nos trasladara la justificación legal de la asignación de especialidades a una persona que no posee la titulación requerida, o, en su caso, se evaluara la posibilidad de que se hubiera producido alguna equivocación.

El 12 de abril de 2005, también después de haber reclamado la respuesta una vez más, tuvo entrada otro escrito de la directora de Gestión de Personal en el que manifestaba que *“si analizamos tanto la normativa anteriormente vigente como la actual, efectivamente, resulta que [la candidata] no posee, estrictamente, ninguna de las titulaciones que se recogen en las diferentes Resoluciones del/de la Directora/a de Personal que han regulado las sustituciones en centros públicos.”*

En ese mismo documento se reconocía la imposibilidad de determinar por qué circunstancias se le incluyó en las listas, aunque se aventuraba que pudo tratarse de un error o de un hecho consciente ante la falta de personas con titulación, y motivado por un hipotético interés general en la efectiva impartición de las asignaturas. Por otra parte, se mencionaba la admisión a trámite de una demanda relacionada con esta cuestión, aunque sin acotar el alcance de lo planteado.

4. En nuestras conclusiones, que remitimos el 4 de mayo de 2005, pusimos de manifiesto la debilidad de la hipótesis de la inexistencia de personal con titulación adecuada, ya que los listados oficiales del año 2001, a los que habíamos tenido acceso, contenían una gran cantidad de personas candidatas, tanto con mayor como con menor puntuación.

En consecuencia, una vez que la Administración educativa había asumido el carácter erróneo de la admisión de esta persona en diversas especialidades, entendimos que

estaba obligada a tomar las medidas pertinentes para restablecer la legalidad y que esa situación no siguiera generando efectos y perjuicios al resto de integrantes de la lista.

Por esas razones, y en tanto no se nos había dado cuenta de los aspectos concretos de nuestra actuación a los que podía afectar la demanda judicial en curso, pedimos al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que en el plazo de diez días nos informara de las decisiones que se iban a adoptar.

Tras dos requerimientos adicionales, en fechas 12 de julio y 12 de septiembre, el día 23 de ese último mes, la directora de Gestión de Personal nos participó que a partir de julio de 2005, la candidata había sido excluida en las asignaturas de “Procesos sanitarios” y “Procesos de diagnósticos clínicos y productos ortoprotésicos”, como resultado y en ejecución del fallo del proceso judicial citado, que declaraba la disconformidad a derecho y anulaba en parte la lista definitiva de la rebaremación del año 2004, *“en la medida que incluye como candidata a [una persona] que carece de la titulación exigida”*.

Indicaba igualmente esta responsable educativa que a instancia de la afectada y de los Colegios Oficiales de Diplomados/as en Nutrición Humana y Dietética y de Fisioterapeutas del País Vasco, había solicitado opinión a la Dirección de Innovación Educativa sobre la idoneidad de las titulaciones de diplomado/a en Nutrición Humana y Dietética y de diplomado/a en Fisioterapia para impartir otras especialidades, y que ya el 25 de mayo pasado, el Servicio de Ordenación Académica había emitido un dictamen favorable a la consideración de esas titulaciones como fundamento de aptitud para las siguientes especialidades:

TITULACIÓN	ESPECIALIDADES
Diplomado/a en Nutrición Humana y Dietética	“Procedimientos de diagnóstico clínico y ortoprotésico” “Procedimientos sanitarios y asistenciales” “Cocina y Pastelería” “Servicios de restauración”
Diplomado/a en Fisioterapia	“Procedimientos de diagnóstico clínico y ortoprotésico” “Estética”

Por último, aseguraba que la próxima modificación de la tabla de titulaciones y especialidades declarará afines esos dos títulos con las especialidades mencionadas.

No constataba, sin embargo, el hecho de que la candidata en cuestión permanece todavía al menos en tres especialidades de la lista para las que no tiene la titulación exigida (“Estética”, “Procedimientos de diagnóstico clínico y ortoprotésico” y “Procedimientos sanitarios y asistenciales”), ni que en este curso desempeña un puesto de trabajo de una de ellas.



### Consideraciones

1. Con carácter previo debemos incidir en la notable demora que ha sufrido la tramitación de esta queja a consecuencia de la extraordinaria e inexplicable tardanza del Departamento de Educación, Universidades e Investigación en cumplimentar nuestras solicitudes. Así, en todas ellas, salvo en la primera, ha rebasado con holgura el plazo de respuesta conferido al efecto, lo que nos ha obligado a tener que requerirla repetidas veces.

Como ejemplo, el transcurso de los más de ocho meses que empleó para remitir la fotocopia de dos titulaciones y el dato de la fecha en que la persona concernida había ingresado en la lista; información de fácil acceso y que no precisa valoración ni elaboración alguna, pero que no obtuvimos hasta después de insistir en otras tres ocasiones.

Este proceder contraría el artículo 23 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, según el cual los órganos de las administraciones públicas vascas *“tienen el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados”*.

Además, como ya señalaba nuestro Informe al Parlamento Vasco del año 2004, esas demoras exteriorizan *“una evidente falta de diligencia que denota una actitud irrespetuosa hacia la función de control de esta institución y, por ende, a los derechos de los ciudadanos reclamantes”*, que, a nuestro juicio, no es compatible con la concepción presente –y legal– de la Administración como instancia al servicio de la ciudadanía y que desarrolla su actividad en el marco de un procedimiento que ha de garantizar los derechos individuales de las personas afectadas.

2. El artículo 13 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, especifica que *“El Ararteko no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente resolución judicial. Suspenderá su actuación si iniciada ésta se interpusiera por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional.”*

Es cierto que en este caso, una vez presentada la queja y comenzada su tramitación, otra persona interpuso un recurso contencioso-administrativo en el que impugnaba la incorporación de la misma persona en la lista, y que finalizó con una sentencia estimatoria de la pretensión.

Sin embargo, el contenido del proceso judicial coincide sólo en parte con el de este expediente; en concreto, en lo relativo a las especialidades de “Procesos sanitarios” y “Procesos de diagnósticos clínicos y productos ortoprotésicos”, por lo que la previsión transcrita ha de limitarse a ese ámbito.

No concurre, por tanto, motivo alguno por el que esta institución tenga que abstenerse de intervenir en el resto de especialidades en las que se ha objetado una inclusión

idéntica a la que la sentencia ha invalidado. Más bien, teniendo en cuenta los antecedentes aludidos, creemos que tanto nuestra labor anterior como esta recomendación –si bien acotada al espacio que no aborda el tribunal– son obligadas.

3. La Resolución de 26 de mayo de 2004, de la directora de Gestión de Personal del Departamento de Educación, Universidades e Investigación (BOPV de 11 de junio), aprueba las instrucciones para la gestión de la lista de candidatos/as a sustituciones de personal docente en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El artículo 2 de ese texto fija como requisito imprescindible para el acceso a la lista el de acreditar estar en posesión o reunir las condiciones para que pueda ser expedido el título académico necesario para impartir la especialidad a que se opta, correspondiente al nivel en que ésta se encuadre.

Asimismo, su artículo 4 puntualiza que *“En el nivel de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño, los/as candidatos/as podrán impartir las especialidades en función de las afinidades asignadas a la titulación acreditada establecidas en la tabla de titulaciones y especialidades, que se publica en el Anexo 3”*.

De acuerdo con ese anexo, la candidata controvertida sólo podría figurar en la especialidad de “Procesos en la industria alimentaria”, ya que ésta es la única que concuerda con su titulación de diplomada en Nutrición Humana y Dietética, mientras que el título de diplomada en Fisioterapia no aparece, por lo que, a estos efectos, no tiene virtualidad alguna.

Disposiciones semejantes se observan en la Resolución de 13 de septiembre de 1995, del director de Gestión de Personal, que con anterioridad ordenaba la materia y que también tomaba como base un anexo de relación obligatoria entre titulaciones y especialidades. La versión vigente cuando esa persona ingresó en la lista (año 2001), publicada mediante la Resolución de 2 de junio de 2000, del director de Gestión de Personal, era en este punto idéntica a la posterior, por lo que sólo le facultaba para la especialidad “Procesos en la industria alimentaria”.

La directora de Gestión de Personal manifiesta que, una vez reformada la reglamentación, la tabla vinculará las titulaciones de la candidata con parte de las especialidades que durante todo este tiempo se le han autorizado por error.

No obstante, los informes del Servicio de Ordenación Académica a que alude para fundamentar esa ampliación fueron elaborados en el mes de mayo de este año y hasta el momento no han dado lugar al cambio pretendido.

En ese sentido, queremos reseñar que a partir del año 1998 y con motivo de un expediente anterior, esta institución se dirigió en reiteradas ocasiones a la Administración educativa para que estudiara la consideración de la diplomatura en Nutrición

Humana y Dietética en el sistema de gestión de listas de sustituciones, y llegó a emitir una recomendación específica (la número 11/2001). Nuestro examen se hizo eco de la Proposición de ley aprobada por el Parlamento Vasco, en sesión plenaria celebrada el día 5 de marzo de 1999, en la que se instaba al Gobierno Vasco a que en un plazo no superior a seis meses tomara las disposiciones pertinentes para que los diplomados en Nutrición Humana y Dietética pudieran acceder a esas listas. Aun con todo, a pesar de que en aquel tiempo se introdujeron importantes novedades en la tabla de concordancias, la titulación no fue admitida como motivo de capacitación para ninguna otra especialidad.

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación, en tanto administración pública, cuenta con una amplia potestad para organizar sus recursos de la forma más conveniente a la consecución del fin público que tiene atribuido. Por ello, nada cabe objetar al hecho de que altere dicha tabla, en lo que, en último término, puede tomarse como asunción final de las tesis que hemos venido defendiendo.

Ahora bien, en tanto esa modificación no se produzca y se dé a conocer mediante los instrumentos adecuados, no cabe otorgarle efecto jurídico alguno, simplemente porque no existe.

4. El artículo 9 de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, de manera genérica, declara la sujeción de éstos al ordenamiento jurídico, que más adelante se concreta para las administraciones públicas en el artículo 103.1 del mismo texto (*“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*).

El artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común recoge esa previsión como uno de sus principios.

Los organismos públicos deben, por tanto, ajustar el contenido de sus actos a la normativa vigente, de modo que no pueden obrar al margen de lo que prescribe, y menos aún, contravenirlo de forma abierta.

No existen motivos que permitan a una administración excusar la observancia del derecho. Por el contrario, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, antes mencionada, califica ese tipo de actos como nulos o anulables, en función de la gravedad de su carácter.

Las sucesivas resoluciones sobre gestión de la lista han concretado las especialidades a las que permiten acceder las dos titulaciones alegadas por la candidata de la que nos ocupamos, por lo que habilitarle para otras diferentes constituye un evidente quebranto de unos preceptos jurídicos cuya aplicación, por principio, debe ser universal e idéntica para todas las personas a que afecta.

Como posible explicación, la directora de Gestión de Personal sugiere el hecho de que en su día no comparecieran otras personas capacitadas, e invoca la cobertura que, a su juicio, habría de ofrecer la prevalencia del interés general sobre el particular de otras afectadas potenciales.

A ese respecto, ya hemos aclarado en los antecedentes que las especialidades contaban con personal cualificado tanto en puestos anteriores como posteriores al de esta candidata, por lo que no asisten circunstancias de necesidad.

De otro lado, juzgamos desacertada la consideración del interés general como título abstracto y desvinculado de la concreta ejecución del derecho positivo, que permita introducir criterios de oportunidad en actividades regladas o, en último término, excepcionar la aplicación de las normas. De hecho, ni siquiera esas razones podrían evitar que el acto administrativo incurriera en alguna de las causas de nulidad o anulabilidad previstas.

En este asunto, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, aun cuando ha reconocido la falta de titulación de esa persona, y se ha visto obligado por los tribunales de justicia a excluirla de dos especialidades, continúa manteniéndola en varias de ellas, lo que no sólo resulta anómalo, sino que también vulnera seriamente su deber de respeto a la legalidad.

Por eso, en virtud de lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Administración educativa debe revisar tanto el ingreso de esta persona en las especialidades para las que su titulación no es válida como los actos que de él son consecuencia, y en especial, su nombramiento del año en curso, que, según hemos podido saber, se ha efectuado en una de esas especialidades.

5. La continuidad de la situación no sólo es una práctica irregular cuyo inmediato final deviene obligatorio, sino que, además, tratándose de una materia de concurrencia competitiva, en la que confluyen derechos e intereses legítimos de otras personas, está causando un claro perjuicio a todas aquellas que, cumpliendo las exigencias de titulación, se ven privadas de acceder al desempeño de un puesto de trabajo en la red pública por ocuparlo quien no reúne las condiciones marcadas desde la propia Administración.

La falta de intervención inmediata ha aumentado las consecuencias de este suceso y así, desde que la Administración educativa tuvo noticia de la queja se han sucedido ya dos cursos académicos completos y el inicio de un tercero, sin que aún se haya rectificado la indebida atribución de especialidades. Esa circunstancia, en definitiva, supone una mayor extensión temporal y personal de sus efectos, cuya progresión continuará mientras aquélla no se subsane.

6. A pesar del tiempo transcurrido y los numerosos escritos cursados entre esta institución y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, no ha sido posible descubrir el motivo por el que esta candidata ingresó en especialidades para las que carecía de título apropiado.

Tampoco se ha justificado el hecho de que en un primer momento se nos comunicara que estaba en posesión del título de ATS/especialidad Fisioterapia, cuando el que había documentado era el de diplomada en Fisioterapia.

No existe, por tanto, garantía de que esta equivocación sea única y provocada accidentalmente. Por ello, estimamos imprescindible una verificación profunda de las diplomaturas en Fisioterapia aportadas por las personas que integran la lista de sustituciones docentes, ya que ese título, por su cercana creación, ha podido dar lugar a equívocos y reflejarse en los registros informáticos del departamento como si se tratara de titulaciones de ATS/especialidad Fisioterapia.

7. Por último, una vez observadas las relevantes consecuencias que nuestras conclusiones deparan a personas que no han tomado parte en el proceso de tramitación de la queja, debemos realizar una breve reflexión en torno a la naturaleza jurídica y el carácter de la intervención.

Como es sabido, la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, configura al Ararteko como alto comisionado del Parlamento para la salvaguarda de la ciudadanía frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de las administraciones públicas vascas, y, en el ejercicio de esa función, le faculta para analizar la adecuación a la legalidad vigente de los actos, resoluciones y omisiones de aquéllas.

De ese modo, el fundamento de nuestra actuación radica en el control objetivo del proceder de la administración en cuanto a su sometimiento a la normativa, sin que, por tanto, pretenda representar o favorecer intereses particulares –ni aún los de las personas promotoras de las quejas–, y, aun cuando, como sucede en el supuesto en estudio, en el acto administrativo controvertido confluya una pluralidad de opciones privadas que pueden incluso llegar a ser contradictorias entre sí.

En ese sentido, el examen de las cuestiones planteadas no se formaliza mediante un procedimiento administrativo al uso, ni está sujeto a los condicionantes relativos a trámites de audiencia o contradicción de posiciones que, en relación con otras posibles terceras personas, prescribe el ordenamiento jurídico para la actuación administrativa.

En este caso, hemos conocido todos los elementos sustanciales que permiten fundamentar la resolución adoptada por medio de los informes y la documentación que nos ha remitido el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, cuyos argumentos han sido igualmente valorados y respondidos, sin que a esos efectos se haya estimado necesario ampliar el ámbito subjetivo de participación para requerir a otras personas la formulación de alegaciones.

Todo ello no viene a significar una merma en las posibilidades de defensa de las pretensiones de quienes vean afectada su situación particular por el contenido de la recomendación, ya que, en cualquier caso, dicha defensa habrá de concretarse y

hacerse valer en el correspondiente procedimiento que la administración tendrá que arbitrar para cumplir lo que aquélla dispone, y en el que deberán tenerse en cuenta y respetarse todas las garantías que al respecto establece la normativa vigente.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 21/2005, de 25 de noviembre, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación**

Que, en aplicación de las instrucciones para la gestión de la lista de candidatos y candidatas a sustituciones docentes en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y con respeto de todas las garantías procedimentales reconocidas por la legislación, excluya a todas las personas que no dispongan de la titulación que aquéllas prevén expresamente para cada una de las especialidades en que figuran, y, entre ellas, a la candidata cuya situación ha sido examinada en esta queja.

Que, con idénticas cautelas, revise los actos derivados de la inclusión de todas esas personas en especialidades para las que no disponen de la titulación expresamente prevista en la normativa publicada y vigente, y, en especial, sus nombramientos para el curso 2005-2006.

Que compruebe la adecuación de sus registros informáticos en cuanto a la estricta correspondencia de la codificación de los títulos de ATS/especialidad fisioterapia y de diplomado/a en Fisioterapia con la realidad de los aportados por las personas a cuyo nombre figuren, y que depure los eventuales errores que detecte.

## 2. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO

El artículo 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko establece la posibilidad de “*dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes, a los funcionarios o a sus superiores para procurar corregir los actos ilegales o injustos o lograr una mejora de los servicios de la Administración*”. Por ello, cuando al desarrollar nuestra labor de tramitación de quejas, llegamos a la conclusión de que la actuación administrativa no ha sido correcta, bien porque se ha producido una vulneración de los derechos de los ciudadanos, bien porque se han incumplido las previsiones del ordenamiento jurídico o bien porque el actuar administrativo sometido a control es susceptible de mejora desde una perspectiva más garantista o más eficaz en el cumplimiento de los objetivos propios de un servicio público, el Ararteko dirige una recomendación a la administración afectada por la queja, solicitándole que modifique su actuación.

Conviene matizar, no obstante, que no siempre es necesario llegar a dictar una recomendación. En muchas ocasiones, la Administración, con sólo recibir un escrito de petición de información de esta institución sobre una concreta actuación y comprobar que su actuación no ha sido acorde con la legalidad, reconoce, sin más dilación, que su obrar no ha sido correcto, reponiendo al ciudadano en el derecho que le había sido conculcado. Esta forma de solucionar los problemas, que no exige el pronunciamiento expreso de una recomendación, ha supuesto que 341 actuaciones administrativas en las que se había detectado irregularidad se hayan solucionado sin necesidad de dictar recomendación alguna.

De todos modos, ciñéndonos únicamente al cumplimiento de las recomendaciones emitidas, hay que destacar que de las 21 dictadas en el año 2005, así como de las 4 que quedaron pendientes según los datos del informe del pasado año 2004: 10 han sido aceptadas; 8 no han sido aceptadas, y 7 siguen pendientes de respuesta o decisión definitiva.

Desde una perspectiva meramente cuantitativa, podemos señalar que en el año 2005, sin considerar naturalmente las recomendaciones que continúan pendientes, han sido aceptadas más del 50 % de las recomendaciones formuladas.

Al valorar estos resultados no podemos olvidar que las recomendaciones formuladas por esta institución no tienen carácter vinculante y que, en consecuencia, sólo disponemos de la persuasión como arma para intentar reponer las situaciones jurídicas de los ciudadanos que han solicitado nuestra intervención.

Por ello, queremos destacar la importancia que esta institución otorga a la necesidad de motivar adecuadamente las resoluciones que se dirigen a las administraciones públicas, en particular cuando lo que se solicita es una modificación de una decisión o la variación de determinados criterios de intervención. Siempre hemos indicado que la carencia de capacidad coercitiva nos lleva a desarrollar mayores esfuerzos dialécticos, a profundizar en nuestros análisis, a contrastar las discrepancias jurídicas y a reiterar nuestros argumentos cuando observamos reticencias injustificadas a la hora de cumplir nuestras recomendaciones y recordatorios. Es decir, procuramos agotar todas nuestras posibilidades de intervención, con el único objetivo de que se repongan las situaciones irregulares que hemos llegado a constatar, y se modifiquen, particular y/o genéricamente, prácticas ilegales o injustas.

Siempre hemos admitido que cuando la institución del Ararteko recomienda la modificación de una actuación administrativa, la Administración pueda no compartir la interpretación jurídica de la recomendación y argumentar cuáles son sus motivos de discrepancia. En estos casos, en los que se produce una discrepancia jurídica de la Administración, esta institución se reafirma, en su caso, en su recomendación y hace constar en el informe anual su falta de aceptación.

Otra valoración distinta merecen aquellos supuestos en los que la administración afectada no contesta si acepta o no la recomendación. En estos casos se presume que la falta de respuesta encubre un incumplimiento de la recomendación, por lo que se le comunica a la administración que, de persistir en su actitud de no contestar, se entenderá por no aceptada la recomendación y se hará constar esta circunstancia en el informe anual al Parlamento. Esta actividad poco respetuosa institucionalmente impide conocer los argumentos para no aceptar la recomendación, y, en muchas ocasiones, simplemente evita tener que explicitar la carencia de apoyo jurídico a la decisión administrativa adoptada.

Otra forma –a nuestro juicio– nada deseable de concluir los expedientes en los que se ha dictado una recomendación es la de su falta de aceptación sin que la administración requerida vierta argumentos suficientes que fundamenten esa actitud negativa.

Entendemos que estas formas de actuación –la falta de respuesta o la respuesta negativa injustificada– suponen una fractura en el reconocimiento de las funciones que nos han sido encomendadas como institución comisionada del Parlamento Vasco. Asimismo, en nuestra opinión, estas conductas muestran una actitud desconsiderada para con aquellos ciudadanos que, utilizando uno de los mecanismos de los que se ha dotado el Estado de Derecho para resolver los problemas, han acudido a una institución garantista solicitando amparo para que se reconozcan sus derechos y se cumpla el ordenamiento jurídico. En este sentido, conviene recordar que cada recomendación que no es aceptada no sólo supone un impedimento de la función garantista de esta institución, sino que implica fundamentalmente la persistencia en el incumplimiento de la legalidad o en la vulneración de los derechos de los ciudadanos, impidiendo la reposición en sus legítimos derechos.

En este apartado, efectuamos una reseña del estado de las recomendaciones dictadas en el año 2005 y de aquellas que a 31 de diciembre de 2004 se encontraban pendientes de respuesta definitiva. Esta reseña se plasma mediante la descripción somera de las recomendaciones agrupadas en cuatro categorías: 1) las que han sido aceptadas por la Administración; 2) las que no han sido aceptadas por la Administración y 3) las que al cerrar la elaboración del presente informe se encuentran pendientes de una respuesta definitiva por parte de la Administración.

Debemos precisar, no obstante, que la Recomendación 3/2005, de 2 de febrero, dirigida al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, en relación con la circulación de bicicletas, patines, monopatines y aparatos similares por espacios urbanos peatonales, ha sido únicamente atendida en parte. Así, aunque juzgamos positiva la realización de una campaña informativa que el Ayuntamiento tiene previsto llevar a cabo al respecto, consideramos que las modificaciones introducidas en el texto de la futura Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos no han conseguido solventar los problemas de encaje legal que nuestro análisis describía.



## 2.1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS

### A) GOBIERNO VASCO

#### Departamento de Interior

\* **Expediente 86/2003/24 (Recomendación nº 10/2005).** Se recomendó que se dejase sin efecto la sanción impuesta a (...) en el procedimiento con número (...), y, en su caso, se realizasen los trámites oportunos para que también quedase sin efecto el eventual procedimiento de apremio que hubiera podido desarrollarse, y se devolviesen las cantidades que hubieran recaudado en su virtud.

\* **Expediente 433/2003/24 (Recomendación nº 11/2005).** Se recomendó que se dejase sin efecto la sanción impuesta a (...) en el procedimiento con número (...), se realizasen los trámites oportunos para que también quedase sin efecto el consiguiente procedimiento de apremio, y se devolviesen las cantidades que eventualmente hubieran recaudado en su virtud.

### B) ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

##### Ayuntamiento de Bilbao

\* **Expediente 917/2004/24 (Recomendación nº 9/2005).** Se recomendó que se dejase sin efecto la vía de apremio para la ejecución forzosa de la sanción recaída en el procedimiento en materia de tráfico tramitado contra (...) con la referencia (...), y, en su caso, se devolviesen las cantidades recaudadas en su virtud.

##### Ayuntamiento de Dima

\* **Expediente 89/2004/29 (Recomendación nº 29/2004).** Se recomendó que, conforme a los acuerdos plenarios de 6 de febrero de 2002 y 15 de enero de 2003, se continuase el expediente iniciado para el derribo de la edificación ilegal ejecutada en suelo no urbanizable por el Sr. (...), hasta hacer efectivo su cumplimiento.

##### Ayuntamiento de Lemoiz

\* **Expediente 1282/2004/22 (Recomendación nº 14/2005).** Se recomendó que se continuase y resolviese el procedimiento iniciado para la recuperación de oficio de la posesión del camino carritel de Urizar en conformidad con las previsiones del art. 71 del Reglamento de Bienes, de tal modo que, una vez deslindado adecuadamente el tramo del camino carritel, pudiera quedar inscrito en el Inventario de Bienes Inmuebles de esa entidad local.

### **Ayuntamiento de Sestao**

\* **Expediente 1082/2002/24 (Recomendación nº 4/2005)**. Se recomendó que se devolviera la cantidad de 60,10 € abonada por (...) el día 27 de mayo de 2002 en concepto de tasa por inmovilización de su vehículo.

## **AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA**

### **Ayuntamiento de Bergara**

\* **Expediente 411/2005/16 (Recomendación nº 13/2005)**. Se recomendó que se anularan los recargos de apremio impuestos a D. (...) sobre las liquidaciones por el IIVTNU identificadas con las referencias (...) y (...) y que se revisasen los modelos de notificación que se utilizan, para ajustarlos a la legalidad vigente.

### **Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián**

\* **Expediente 456/2004/24 (Recomendación nº 3/2005)**. Se recomendó que se cumpliera lo dispuesto en la normativa general de tráfico respecto a la circulación de bicicletas, patines, monopatines y aparatos similares por aceras y zonas peatonales, se promoviese el conocimiento público de los usos que de tales vehículos autoriza dicha normativa en esos espacios y se actuase con el rigor necesario para evitar que los usos indebidos sigan manifestándose.

\* **Expediente 737/2004/16 (Recomendación nº 2/2005)**. Se recomendó que se revocase el acto administrativo por el que se desestimó la solicitud de exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, presentada por doña (...) con motivo de su discapacidad y que se reconociese el derecho de la interesada a disfrutar de aquella con efectos desde el 1 de enero de 2004, ya que cumplía todos los requisitos previstos para ello en la letra e) del artículo 2 de la Norma Foral 14/1989, así como en la propia ordenanza fiscal.

## **C) OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS**

### **Consejo Vasco de la Abogacía**

\* **Expediente 366/2001/21 (Recomendación nº 1/2005)**. Se recomendó que se adoptasen las medidas oportunas para posibilitar el acceso de la reclamante a la documentación que solicitaba en su escrito de enero de 2001 y que se hallaba incorporada al expediente del recurso de alzada nº (...). Asimismo, se recomendó que, en el futuro, el Consejo adoptase como norma general de funcionamiento la de facilitar a quienes hayan sido parte en un procedimiento administrativo –incluso como denunciante en un expediente disciplinario– el conocimiento de los documentos que lo componen. Únicamente si existiesen razones fundadas e individualizadas que aconsejasen denegar el acceso al expediente o a un documento concreto se trasladarían éstas al reclamante, mediante una resolución motivada.

## 2.2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS

### A) GOBIERNO VASCO

#### Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

\* **Expediente 608/2003/27 (Recomendación nº 16/2004)**. Se recomendó que se dejara sin efecto la resolución de 2 de mayo de 2003, del delegado territorial de Vivienda y Asuntos Sociales de Bizkaia, por la que se denegaba a D. (...) y D.<sup>a</sup> (...) la subvención por la adquisición de una vivienda libre usada, por ser nula de pleno derecho.

Asimismo, se recomendó que, en su caso, se siguiera el procedimiento legal establecido para la revisión de la resolución de 18 de diciembre del delegado territorial de Bizkaia del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se concedía la subvención para la adquisición de una vivienda libre usada.

### B) ADMINISTRACIÓN FORAL

#### Diputación Foral de Gipuzkoa

\* **Expediente 594/2002/19 (Recomendación nº 5/2005)**. Se recomendó que se dejase sin efecto la sanción acordada en el procedimiento sancionador nº (...), así como, en su caso, los actos de ejecución de esa sanción.

### C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### AYUNTAMIENTOS DE ÁLAVA

##### Ayuntamiento de Villabuena de Álava/Eskuernaga

\* **Expediente 340/2002/23 (Recomendación nº 15/2004)**. Se recomendó que, en el proceso de revisión de las normas subsidiarias, se incluyera en el catálogo de bienes la protección morfológica de la planta del edificio situado en la calle Herrería nº (...) y de los elementos arquitectónicos existentes debido al probado interés que tiene para el patrimonio histórico cultural local.

De lo contrario, en el caso de que no se decidiera su inclusión en el catálogo, se recomendó que, en correspondencia con otras administraciones, se colaborase en los gastos de traslado de la fachada a la alineación recogida en las actuales normas en el momento de rehabilitar el edificio.

#### AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

##### Ayuntamiento de Bilbao

\* **Expediente 869/2003/24 (Recomendación nº 27/2004)**. Se recomendó que se dejase sin efecto la vía de apremio para la ejecución forzosa de la sanción recaída

en el procedimiento en materia de tráfico tramitado contra (...) bajo la referencia (...), y, en su caso, devolviesen las cantidades recaudadas en su virtud.

**\* Expediente 439/2004/24 (Recomendación nº 17/2005).** Se recomendó que se dejasen sin efecto las sanciones impuestas en los procedimientos sancionadores de tráfico tramitados bajo las referencias (...) y (...) y, en su caso, se devolviesen las cantidades que eventualmente se hubieran recaudado por tal concepto.

### **Ayuntamiento de Portugalete**

**\* Expediente 1494/2004/19 (Recomendación nº 16/2005).** Se recomendó que se continuase con la investigación de los hechos denunciados por el promotor de la queja, siguiendo al efecto los parámetros contenidos en la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”, y que se nos diese cuenta de las actuaciones que se desarrollasen a este propósito.

Asimismo, se recomendó que acomodasen su proceder a la recomendación citada cuando recibieran una queja sobre un eventual comportamiento irregular de los agentes de la Policía Local y que articularasen los mecanismos precisos para poder disponer de los sistemas preventivos de control y evaluación de la calidad del servicio policial señalados en la misma recomendación.

## **AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA**

### **Ayuntamiento de Hondarribia**

**\*Expediente 361/2005/30 (Recomendación nº 15/2005)** Se recomendó que:

1. se ejercieran las competencias que correspondían a la hora de configurar la política festiva de Hondarribia, asumiendo la habilitación de un espacio igualitario para las ciudadanas y los ciudadanos de esa localidad,
  - a) ya fuera mediante la convocatoria municipal de un Alarde público,
  - b) o, cuando menos, promoviendo formal y materialmente la incorporación de la Compañía mixta Jaizkibel al Alarde autorizado para el día 8 de septiembre, como requisito indispensable para su efectiva celebración, para lo cual el Ayuntamiento debería condicionar la autorización otorgada a la entidad Alarde Fundazioa a su adecuación a la exigencia de no discriminación por razón de sexo contenida en los artículos 3.1 b) y 25.1 de la Ley 4/2005 y,
2. que se asumiera institucionalmente la responsabilidad que correspondía a la hora de garantizar un clima festivo, pacífico y respetuoso con las minorías, haciendo, si fuera preciso, un llamamiento a un comportamiento cívico y democrático en las calles de Hondarribia con las personas que integran la Compañía Jaizkibel durante los eventos festivos, y llevando a cabo a lo largo de todo el año actividades o campañas de sensibilización que promuevan un cambio del estado de opinión actual hacia posiciones de aceptación de la igualdad de mujeres y

hombres, y de incorporación de valores democráticos y de convivencia a la vida de la ciudad.

### **Ayuntamiento de Irun**

\* **Expediente 286/2005/30 (Recomendación nº 6/2005)**. Se recomendó que:

1. se condicionase la autorización otorgada a la entidad Junta de Mandos del Alarde tradicional a su adecuación a los artículos 3.1 b y 25.1 de la Ley 4/2005, exigiendo como requisito imprescindible para organizar el Alarde la participación en condiciones de igualdad de las mujeres;
2. se asumiese, en todo caso, la habilitación de un Alarde igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Irun, ya fuera mediante la convocatoria municipal de un Alarde público, o en su caso, favoreciendo formal y materialmente la organización de un Alarde igualitario por parte de los colectivos que garantizaran dicho resultado, estimando positivamente las peticiones de financiación y autorización que en ese sentido se hubieran elevado a esa corporación. y
3. que se asumiese institucionalmente la erradicación de cualquier foco de violencia o agresividad relacionado con la participación de mujeres en el Alarde de Irun, ejerciendo las facultades de policía que impidiesen la apertura de establecimientos que propiciasen dicho clima, y llevando a cabo a lo largo de todo el año actividades o campañas de sensibilización que promuevan un cambio del estado de opinión actual, hacia posiciones de aceptación de la igualdad de mujeres y hombres, y de incorporación de valores democráticos y de convivencia, a la vida de la ciudad.

## 2.3. RECOMENDACIONES PENDIENTES

### A) GOBIERNO VASCO

#### **Departamento de Educación, Universidades e Investigación**

\* **Expediente 1306/2003/24 (Recomendación nº 21/2005)**. Se recomendó que, en aplicación de las instrucciones para la gestión de la lista de candidatos y candidatas a sustituciones docentes en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y con respeto de todas las garantías procedimentales reconocidas por la legislación, se excluyera a todas las personas que no dispusieran de la titulación que aquéllas prevén expresamente para cada una de las especialidades en las que figurasen, y, entre ellas, a la candidata cuya situación había sido examinada en esta queja.

Se recomendó también que, con idénticas cautelas, se revisasen los actos derivados de la inclusión de todas esas personas en especialidades para las que no dispusieran de la titulación expresamente prevista en la normativa publicada y vigente, y, en especial, sus nombramientos para el curso 2005-2006.

Finalmente, se instó a que se comprobase la adecuación de sus registros informáticos en cuanto a la estricta correspondencia de la codificación de los títulos de ATS/especialidad fisioterapia y de diplomado/a en Fisioterapia con la realidad de los aportados por las personas a cuyo nombre figurasen, y que se depurasen los eventuales errores que se detectaran.

### B) ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### **AYUNTAMIENTOS DE ÁLAVA**

##### **Ayuntamiento de Labastida**

\* **Expediente 457/2004/28 (Recomendación nº 8/2005)**. Se recomendó que se requiriera al titular de bar (...) para que, en un plazo improrrogable de un mes, adoptase de forma definitiva una de las dos posibilidades presentadas en el Decreto nº 38/2004, de fecha del 1 de abril del 2004, y que se le advirtiera que, en caso contrario, se decretaría como medida cautelar el cierre del establecimiento, por incumplimiento de lo preceptuado en el art. 105 de la Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

#### **AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA**

##### **Ayuntamiento de Ortuella**

\* **Expediente 1231/2004/31 (Recomendación nº 20/2005)**. Se recomendó que:

- 1) se elaborase un protocolo de actuación que facilite la coordinación entre todos los servicios municipales para mejorar la acogida de los nuevos vecinos y vecinas de etnia gitana, con atención a sus peculiaridades y a sus específicas necesidades;
- 2) se elaborasen medidas de intervención que facilitasen la integración de los nuevos vecinos y vecinas y evitasen su exclusión social.
- 3) se acordasen, junto con los ayuntamientos limítrofes, respuestas coordinadas que tengan por objeto evitar desequilibrios territoriales en la atención y la acogida a la población inmigrante.

### **Ayuntamiento de Portugalete**

\* **Expediente 1176/2004/31 (Recomendación nº 18/2005)**. Se recomendó que:

- 1) se contestara por medio de una resolución expresa a las solicitudes de inscripción en el padrón municipal y se inscribiera a las personas que tienen residencia efectiva en el municipio;
- 2) se desarrollase prioritariamente, frente a otro tipo de actuaciones, una intervención social ante las carencias de alojamiento, en cumplimiento de su competencia en materia de servicios sociales.

\* **Expediente 1231/2004/31 (Recomendación nº 19/2005)**. Se recomendó que:

- 1) se elaborase un protocolo de actuación que facilitase la coordinación entre todos los servicios municipales para mejorar la acogida de los nuevos vecinos y vecinas de etnia gitana con atención a sus peculiaridades y sus específicas necesidades;
- 2) para facilitar la integración de los nuevos y nuevas vecinas, se adoptasen medidas de intervención que tuvieran en cuenta sus peculiaridades y sus específicas necesidades y que evitaran su exclusión social.
- 3) se acordasen, junto con los ayuntamientos limítrofes, respuestas coordinadas que tuvieran por objeto evitar desequilibrios territoriales en la atención y la acogida a la población inmigrante.

## **AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA**

### **Ayuntamiento de Lasarte-Oria**

\* **Expediente 22/2005/22 (Recomendación nº 7/2005)**. Se recomendó que resolviese expresamente la solicitud de acceso promovida por el Sr. (...), conforme le obliga el art. 42 de la Ley 30/1992, todo ello de conformidad con lo preceptuado en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y demás legislación concurrente.

**Ayuntamiento de Oiartzun**

\* **Expediente 459/2005/31 (Recomendación nº 12/2005).** Se recomendó que admitiese la solicitud de inscripción en el padrón municipal del Sr. D. (...), con el fin de cumplir las obligaciones previstas en el art. 15 de la Ley de Bases de Régimen Local y los arts. 54 y 62 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.



## CAPÍTULO III

# **RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL**



## 1. **SOBRE LA NECESIDAD DE MEJORAR LAS VÍAS Y PROCEDIMIENTOS DE AYUDA INSTITUCIONAL A LAS ASOCIACIONES QUE TRABAJAN EN EL CAMPO SOCIAL**

### 1. **Problemas planteados por las propias asociaciones**

Con relativa frecuencia, en las reuniones periódicas que la institución del Ararteko mantiene con diferentes asociaciones que trabajan en el campo social, éstas suelen plantear los problemas que tienen respecto a las subvenciones de las administraciones públicas. En general, no se trata de cuestiones nuevas, ya que muchas de ellas se arrastran año tras año, ni que afecten a un único departamento o a una determinada administración, aunque las asociaciones sí refieren diferencias significativas según los casos (de un año a otro, de un departamento a otro, o incluso entre varias convocatorias del mismo departamento).

Aunque estos mismos problemas puedan afectar también a otras áreas de actuación, nos referimos aquí a asociaciones que trabajan en el campo social, que llevan a cabo programas de atención a personas en situaciones especialmente desfavorecidas. Asociaciones que, en bastantes casos, gestionan recursos y servicios de otro modo inexistentes o insuficientes, cubriendo campos de atención en los que existe una clara responsabilidad institucional y supliendo carencias de las propias administraciones.

Ciertamente, hay asociaciones y entidades sin fines de lucro que se mantienen gracias a la dedicación, esfuerzo y aportación de sus asociados, o de otras personas que colaboran como voluntarias, pero muchas de ellas acuden, lógicamente, a las instituciones públicas solicitando ayudas económicas que les resultan necesarias para el desarrollo de los proyectos. Es más, algunas de ellas, para mantener sus programas dependen totalmente de las ayudas institucionales. Unas ayudas que, con frecuencia, se distribuyen de acuerdo con convocatorias específicas de carácter anual.

**Los problemas que se nos transmiten con más** frecuencia suelen ser los siguientes:

- 1) Retrasos en las convocatorias de ayudas y especialmente en su resolución: convocatorias que se publican en el Boletín Oficial y que se resuelven con el año muy avanzado.
- 2) Tardanza en recibir las ayudas y premura de tiempo para poder gastar las cantidades adjudicadas y justificar los gastos correctamente.

- 3) Incertidumbre respecto de la continuidad de las ayudas o de su cuantía, de un año para otro.
- 4) Desajustes o disparidad entre las necesidades y posibilidades de organización y gestión de la asociación, por un lado, y los requerimientos o exigencias de la convocatoria, por otro.
- 5) Dificultades de interlocución con los responsables de las convocatorias o para manifestar sus quejas sin que ello pueda tener consecuencias negativas, dado, en muchos casos, el grado de dependencia de las subvenciones.
- 6) Escasa claridad respecto a qué entidades son las competentes en cada caso y cuáles son las responsabilidades o compromisos exigibles a cada una de ellas.
- 7) Exigencias de cofinanciación, como requisito para poder participar en algunos programas, sin una previa coordinación de las administraciones que podrían cofinanciarlos.
- 8) Inexistencia de unos criterios unificados o similares a tener en cuenta en la justificación de gastos (conceptos justificables, facturas, fechas, memoria justificativa...).

Y es que, con respecto a estas tres últimas cuestiones, con frecuencia los problemas se agudizan cuando una misma asociación, o mejor un determinado programa, ha recibido o recibe ayuda de diferentes administraciones (por ejemplo, del ayuntamiento donde está ubicado el servicio, del Departamento de Acción Social de la respectiva Diputación Foral, y de algún departamento del Gobierno Vasco): “peloteos” de una administración a otra; cambios de criterio imprevistos de un año a otro; convocatorias de ayudas con diferentes calendarios y procedimientos...

En cuanto a las **consecuencias** de estos modos de funcionar, se suelen apuntar muchas:

- Programas y actividades que se mantienen durante meses (normalmente, los primeros meses del año) sin saber si obtendrán ayuda o cuánta recibirán;
- Necesidad de solicitar créditos bancarios para poder afrontar los gastos hasta la recepción de la ayuda;
- Necesidad de gastar aceleradamente una cantidad recibida a fin de año o incluso de lograr facturas o justificantes que no se corresponden con los gastos realmente efectuados;
- Supresión de determinados programas por falta de garantías, o imposibilidad de mantenerlos por insuficiencia o disminución imprevista de las ayudas.
- Necesidad de ajustar el funcionamiento o forzar la organización de la asociación para poder adaptarse a los requisitos que se le exigen, alejándola de sus fines o complicándola innecesariamente...

Como ya hemos señalado, no se trata de problemas nuevos. Al menos desde 1995, el Ararteko ha intervenido sobre algunos de ellos. Pero, ciertamente, nunca como en los dos últimos años se nos han planteado tantos problemas de este tipo. En las reuniones periódicas con las asociaciones, pero también en las visitas a determinados recursos de atención social e, incluso, mediante quejas formales. Quejas o problemas que **afectan a campos de actuación muy diferentes:**

- Recursos para la atención a personas con discapacidad;
- Puntos de encuentro para menores y padres separados;
- Programas de intervención en la cárcel;
- Recursos para menores en situación de desamparo;
- Programas de atención o recursos para personas excarceladas o en tercer grado penitenciario;
- Recursos de atención sociosanitaria para personas con problemas de drogadicción;
- Alojamientos tutelados para personas con enfermedad mental;
- Atención a mujeres con escasos recursos;
- Alojamiento de personas sin hogar...

Al menos en estos campos se han recibido quejas o informaciones en el Ararteko y, con frecuencia, se ha intervenido sobre ellos.

Evidentemente, los problemas apuntados no afectan en igual medida a todas las asociaciones. Depende, por ejemplo, del grado de profesionalización que tengan, de su tamaño o nivel organizativo, del campo específico en el que trabajan, de la entidad de los programas que desarrollan, de los compromisos financieros, de personal o de infraestructura que hayan adquirido previamente... Por otra parte, tampoco todos los problemas tienen igual entidad o idénticas causas. Pero muchos de ellos son achacables al procedimiento o, más concretamente, al cuándo y cómo se concretan las ayudas. En esta recomendación nos centraremos, especialmente, en estas últimas.

## 2. **Análisis de algunas convocatorias y conclusiones obtenidas de dicho análisis**

Al margen de las actuaciones llevadas a cabo ante quejas concretas o de las intervenciones realizadas en su día ante los departamentos de Acción Social de las diputaciones forales, la institución del Ararteko decidió en esta ocasión abrir una **investigación de oficio sobre las convocatorias y departamentos que, en las reuniones con las asociaciones, eran objeto de mayores críticas.**

Para ello, se dirigió a dos departamentos del Gobierno Vasco: el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. En los dos casos se solicitó una información similar, correspondiente a todas las convocatorias de ayudas dirigidas a asociaciones durante los años 2003 y 2004, pidiendo que nos aportasen respecto de cada una de ellas los siguientes datos:

- Referencia de cada convocatoria (título) y su cuantía presupuestaria.
- Fecha de publicación de la convocatoria en el BOPV.
- Fecha de resolución de la convocatoria (BOPV).
- Fecha o fechas en que se hicieron efectivos los libramientos (lo más próxima posible a la recepción real de las ayudas).
- Fechas en las que las asociaciones tuvieron que gastar las cantidades adjudicadas y fecha tope de que dispusieron para presentar sus justificaciones de gasto.

Se buscaba con ello disponer de algunos datos objetivos sobre diferentes convocatorias con notable incidencia en muchas asociaciones.

Además de estos datos objetivos, se invitaba también a los dos departamentos citados a que nos hicieran llegar cualquier aportación o valoración que quisieran hacer, tanto sobre las causas de los problemas apuntados como sobre posibles propuestas para superarlos.

Debemos hacer constar que la respuesta de la Viceconsejería de Asuntos Sociales fue rápida y, al mismo tiempo, muy amplia y detallada. Por el contrario, la respuesta de la Viceconsejería de Inserción Social del Departamento de Justicia se demoró más de un año, fue objeto de requerimiento y se ha limitado a dar cuenta de dos únicas convocatorias por año.

Esto hizo que el análisis de los datos no pudiera incorporarse al informe ordinario del año pasado, como estaba previsto.

- El **Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales** aportó los datos solicitados, correspondientes a los años 2003 y 2004, de las siguientes convocatorias:
  - Del área o campo de gestión de la Dirección de Bienestar Social:
    1. Ayudas a entidades que desarrollan actividades dirigidas a colectivos de gays, lesbianas y transexuales.
    2. Ayudas para el funcionamiento de las entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollen actividades de ámbito supraterritorial.
    3. Ayudas para los programas de prevención, asistencia e integración social.
    4. Ayudas para las iniciativas sociales de carácter experimental que aporten soluciones innovadoras.
    5. Medidas de apoyo y potenciación del voluntariado organizado.
    6. Ayudas para la organización de cursos y seminarios.
    7. Ayudas para la organización de jornadas, congresos y eventos similares.
    8. Ayudas para el fomento del voluntariado en el País Vasco, mediante la colaboración con organizaciones sin ánimo de lucro que cuenten con voluntariado, para la financiación del seguro de las personas voluntarias.
    9. Ayudas para sufragar gastos de transporte universitario de estudiantes con discapacidad.
    10. Ayudas para el apoyo a las familias con niños y niñas menores de tres años y para la consolidación de la red de centros de atención a la infancia para menores de tres años.
  - De la Dirección de Inmigración:
    1. Ayudas para el apoyo y la potenciación de la participación de inmigrantes en organizaciones privadas sin ánimo de lucro.
    2. Ayudas para atender a personas jóvenes extranjeras en su proceso de adaptación social.
    3. Ayudas para la organización de cursos y seminarios en el ámbito de la inmigración.

4. Ayudas para potenciar la interculturalidad.
  5. Ayudas a entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollen programas de integración de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.
- De la Dirección de Drogodependencias:
    1. Orden por la que se convocan ayudas económicas para la realización de programas de prevención y reducción de riesgos y daños.
  - De la Dirección de Cooperación al Desarrollo:
    1. Convocatoria de ayudas a proyectos de cooperación al desarrollo.
    2. Programa de cooperantes vascos.
    3. Programa de ayudas a Organismos Internacionales.
    4. Becas de especialización.
- El **Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social** aporta información sobre cuatro convocatorias, dos del año 2003 y dos del año 2004:
    - Orden por la que regulan subvenciones para la realización de actividades en el área de la inserción social.
    - Orden por la que se regulan y convocan las subvenciones para la realización de programas y actividades en el área de la familia.

Así pues, hemos podido analizar los **datos de un total de 44 convocatorias** (22 del año 2003 y las mismas del año 2004), aunque, para entresacar los datos y conclusiones que aquí se ofrecen, hemos excluido cuatro de ellas, por sus especiales características y por no afectar a asociaciones como tales, sino más bien a personas individuales. El resto, consideramos que entra plenamente en el objeto de esta recomendación.

Además de los datos solicitados sobre plazos de tramitación correspondientes a cada convocatoria, en algunos casos se ha dispuesto también de consideraciones o aportaciones efectuadas por los propios departamentos. Así, por ejemplo:

- La Dirección de Cooperación al Desarrollo añade a los datos numerosas consideraciones y algunos resultados obtenidos del análisis de una muestra de expedientes tramitados en diferentes años (del 2001 al 2004), lo que permite ajustar aún más los datos a la realidad.
- La Dirección de Inserción Social, por su parte, añade un resumen del calendario de tramitación correspondiente a la Orden sobre actividades de inserción, de 2005, entre los meses de enero y noviembre de dicho año.

Creemos que, para el objeto de esta recomendación, e incluso para una mayor claridad, es preferible recoger aquí las principales conclusiones obtenidas del análisis de los datos, que las propias tablas de datos utilizadas.

**Destacaremos las siguientes conclusiones:**

- 1ª Del análisis de las respuestas, se puede deducir, con bastante claridad, que los responsables de la gestión son plenamente conscientes de los problemas que se suelen dar en la tramitación de estas convocatorias. Así, por ejemplo, se reconocen de una forma u otra:
- En los propios oficios de remisión al Ararteko de la información solicitada (*“Quiero transmitirle que esta materia es de nuestra más alta preocupación y que seguiremos esforzándonos en su mejora”*).
  - En el análisis de expedientes concretos efectuado por la Dirección de Cooperación al Desarrollo y las conclusiones que ella misma saca del estudio realizado.
  - En el calendario de tramitación de 2005 añadido por la Dirección de Inserción Social.
- 2ª No se hace, sin embargo, una atribución causal de los problemas, aunque en algún caso sí se pueden apreciar o distinguir diferentes causas:
- Los retrasos achacables a la propia gestión del departamento.
  - Los atribuidos a otros órganos de la Administración (especialmente a la Oficina de Control Económico).
  - Los achacables a las propias asociaciones cuando se equivocan en algún trámite, como en la justificación de gastos.
- 3ª En cuanto a los plazos de tramitación de las convocatorias, aunque se puedan apreciar diferencias entre unas y otras, entre uno y otro departamento, y de un año a otro (en este caso, a veces, bastante notables), las **tendencias** son muy claras:
- La publicación de las convocatorias anuales en el BOPV suele hacerse, como muy pronto, hacia el mes de marzo. Pero es muy frecuente que las convocatorias no se publiquen hasta mayo (ninguna de las del año 2003 lo fue antes de ese mes) y no es excepcional que una convocatoria de ayudas para un determinado año se haga pública cuando éste está ya muy avanzado.
  - El tiempo medio que transcurre entre la convocatoria y su resolución suele ser de unos seis o siete meses, contabilizado hasta que se toma la decisión. Una vez tomada ésta, normalmente es comunicada directamente a los solicitantes y, dos o tres meses más tarde, publicada la resolución en el BOPV.
  - Es bastante frecuente que el primer pago a las asociaciones (normalmente, un determinado porcentaje de la ayuda concedida: un 50%; un 75%...) se efectúe al final del año (mes de diciembre) o incluso, excepcionalmente, al año siguiente (enero), cuando el período de gasto real ya ha concluido. (No resulta fácil saber si las fechas señaladas corresponden a la orden de pago o, realmente, a las fechas en que los solicitantes reciben la cantidad.)
  - Tanto de los cuadros de datos analizados como del muestreo de expedientes efectuado por la Dirección de Cooperación al Desarrollo se llega a la conclusión de que el tiempo medio que transcurre desde el día límite en que una asociación cualquiera puede presentar su proyecto y la solicitud de ayuda (fecha tope de la convocatoria), hasta que se efectúa el libramiento del pago, suele estar entre los seis y los ocho meses.



- El plazo establecido para la justificación de gastos suele ser muy corto; en bastantes casos, de unos pocos días; en algún caso excepcional –que podría tratarse de un error, aunque no lo parece–, la fecha de justificación de gastos es incluso previa a la resolución, y por supuesto a la publicación de la misma en el BOPV.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa (consecuencias negativas en los programas y en el funcionamiento de las asociaciones), nos parece que son éstas las principales tendencias a destacar. Se trata, en todo caso, de “tendencias”, de tiempos medios. Hay, sin embargo, casos mucho más extremos que pueden afectar a una determinada dirección o en un año concreto (con todas las convocatorias publicadas en los últimos meses del año; resueltas a finales de enero e incluso en febrero del año siguiente; y teniendo que justificar los gastos antes de que finalizara febrero), lo cual es indicio de una gestión especialmente ineficiente, con graves consecuencias para el funcionamiento de los programas.

La información recabada permite otros muchos análisis (de una determinada dirección u órgano de gestión; de un determinado período; de una determinada convocatoria de especial cuantía o incidencia en un concreto campo de actuación...) que serían de gran interés para el análisis de causas y para la consiguiente revisión y mejora de los procedimientos, tarea que en nuestra opinión corresponde a la propia Administración, que tendría que ser la primera interesada en ello.

Aquí nos hemos limitado a apuntar los problemas con especiales consecuencias negativas en las asociaciones que trabajan en el campo social y, en último término, en la prestación de servicios a personas en situaciones de especial vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, es indiferente que los retrasos se deban a que el departamento responsable haya iniciado tarde los trámites, a que el Boletín Oficial haya dilatado su publicación, a que el informe de la Oficina de Control Económico o de la Comisión Permanente e Interinstitucional haya llegado tarde, o a que la Intervención de Hacienda se haya demorado en sus pagos. El efecto para las asociaciones y el servicio que prestan es el mismo y siempre negativo.

### **3. Algunas propuestas de mejora**

No parece razonable que recursos, programas y entidades que llevan años trabajando en el campo social, en la atención a personas desfavorecidas, cubriendo incluso con su iniciativa y dedicación campos de actuación desatendidos por las administraciones, tengan que pasar cada año por procedimientos que, en lugar de ayudarles y darles garantías, suponen una auténtica carrera de obstáculos y son fuente de permanentes dudas y preocupaciones.

Sin entrar aquí en el debate –por otra parte, necesario– de qué prestaciones deben ser asumidas directamente por las propias administraciones y cuáles por otros agentes sociales, desde la única perspectiva de mejorar la colaboración entre “las asociaciones de solidaridad”, como instituciones de hecho responsables o prestadoras, muchas veces, de servicios y atenciones sociales, y las administraciones, esta institución efectúa las siguientes propuestas o recomendaciones:

- 1ª** Que, dado el actual reparto competencial en materia de atención social, con implicación directa de instituciones municipales, territoriales y autonómicas, y a pesar de los pasos dados en la delimitación de funciones, resulta necesaria una mayor clarificación de las responsabilidades o compromisos que afectan a cada parte y, especialmente, en la cuestión que aquí nos ocupa, en cuanto a las formas de participación y a las ayudas que puedan corresponder a las iniciativas sociales promovidas por las asociaciones.  
Esta tarea de delimitación es especialmente urgente y necesaria en determinados campos como los encuadrados en el llamado espacio sociosanitario.
- 2ª** Que en aquellos casos en los que todavía no existan, se establezcan desde las propias instituciones mecanismos estables de participación que favorezcan una acción social más coordinada, el intercambio de información entre los distintos sectores implicados, y la revisión conjunta y mejora de las políticas, programas y procedimientos encaminados a lograr un mayor bienestar social.
- 3ª** Que en los trámites de elaboración de los presupuestos anuales se contemple la posibilidad de establecer o se potencien vías de ayuda y colaboración –con las distintas organizaciones que participan en la atención a sectores sociales desfavorecidos– que superen el reducido marco temporal del año presupuestario y ofrezcan una mayor seguridad, a través de las fórmulas que se consideren más adecuadas: convenios a medio plazo, créditos de compromiso plurianual, etc.
- 4ª** Que, al menos en aquellas convocatorias anuales con mayor tradición o incidencia, se revisen de forma participativa los procesos de tramitación, de tal modo que se puedan destacar cuáles son las principales fuentes de dificultad, analizar sus causas y, consiguientemente, simplificar, corregir o agilizar los trámites y procedimientos, o bien sustituirlos por otras vías más adecuadas, como las señaladas en el apartado anterior.

Consideramos que la aplicación de estas recomendaciones redundaría en una notable mejora de la gestión por parte de las administraciones, en una mayor claridad y garantía para las asociaciones y demás entidades sociales que trabajan activamente en el campo social y, en definitiva, en una mejor atención a las personas en situaciones de especial vulnerabilidad. Sin perjuicio, todo ello, del seguimiento y evaluación de los programas y recursos subvencionados, que corresponde a la Administración.

Creemos, por otra parte, que la mayoría de estas recomendaciones no suponen sino una aplicación del principio de participación de la ciudadanía que establece nuestra propia Ley de Servicios Sociales (5/1996), que prevé la creación de diferentes cauces o fórmulas (como los consejos municipales, territoriales o autonómico de Bienestar Social), con funciones de planificación, información, organización y funcionamiento de los servicios sociales. La problemática aquí analizada refuerza la necesidad de garantizar la participación y la coordinación de todos los agentes que están interviniendo activamente en el campo social.

Muchos de los problemas aquí apuntados se solventarían, seguramente, con un mayor diálogo y participación del mundo asociativo, superando formas de actuar de

modo unilateral por parte de la Administración o que no toman suficientemente en consideración las necesidades y perspectivas de las asociaciones de solidaridad.

La superación de otros problemas, sin duda, exigiría una mayor coordinación interinstitucional y, posiblemente, la revisión de normativas de carácter general que nunca fueron pensadas para este tipo de convocatorias y, sin embargo, condicionan todo el procedimiento de adjudicación de ayudas, gestión y justificación de gastos.

## 2. NECESIDAD DE REDEFINIR EL CONCEPTO DE PERROS GUÍA O DE ASISTENCIA EN NUESTRA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

Las dificultades que las personas con discapacidad tienen para ejercer sus derechos siempre han sido motivo de preocupación para la institución del Ararteko.

Durante estos últimos años hemos tenido la oportunidad de conocer los problemas que acuciaban a las personas discapacitadas mediante las quejas que en el ámbito individual o planteadas por asociaciones de afectados, familiares y colectivos de apoyo hemos recibido en esta institución.

En algunos de los informes extraordinarios presentados al Parlamento Vasco se abordan cuestiones que afectan a los derechos de las personas con discapacidad.

Así, en el informe *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV* (1999) se tienen en cuenta las condiciones de accesibilidad y movilidad en estos servicios; en el informe *Atención comunitaria de la enfermedad mental* (2000) se analiza la posibilidad de acceso al trabajo de este colectivo y en el informe *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV* (2001) se estudia la posibilidad de integración escolar.

En el año 2003, coincidiendo con la celebración del año europeo de las personas con discapacidad, se presentaron al Parlamento Vasco sendos informes que trataban de dar respuesta a las dos cuestiones que preocupan particularmente a las personas discapacitadas:

- *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV* (2003).
- *Accesibilidad en edificios de uso público de la CAPV* (2003).

Estos informes que citamos se encuentran recogidos en la web de la discapacidad, una ventana abierta en nuestra página [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net).

Mediante estas vías se ha puesto de manifiesto que los problemas con los que se encuentran estas personas son muchos y variados: barreras urbanísticas, arquitectónicas y de la comunicación; accesibilidad en los medios de transporte; problemas de acceso a la vivienda; al mundo del trabajo o a la educación; a las nuevas tecnologías; alojamiento residencial; medidas fiscales; valoración de las minusvalías, rehabilitación; atención temprana; apoyo informal y necesidades de las personas cuidadoras; prevención; ayudas técnicas...

En la presente recomendación de carácter general, queremos incidir sobre una cuestión que la Asociación Española de Perros de Asistencia (en adelante AEPA) ha expuesto a esta institución y que consideramos oportuno suscitar, con objeto de que en el Parlamento Vasco se plantee la posibilidad de modificar la Ley 17/1997, de 21 de noviembre, de perros guía, norma que garantiza a las personas con discapacidad visual su derecho a acceder con los perros guía a los lugares, servicios y transportes públicos o de uso público en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, redefiniendo el concepto de perros guía o de asistencia, para hacer extensivo su uso a personas con diferentes discapacidades.

Los perros de asistencia son animales que han sido especialmente adiestrados para realizar labores que ayuden a las personas con discapacidades físicas en general.

Dependiendo de las necesidades del usuario y del adiestramiento recibido, los perros de asistencia pueden realizar trabajos como recoger cosas del suelo, tirar de una silla de ruedas, apagar y encender luces, marcar una llamada de emergencia, emitir un ladrido de aviso, etc. Labores todas ellas que facilitan la autonomía de las personas con discapacidad, ayudándoles a superar las limitaciones de sus discapacidades y las barreras de su entorno.

Además, miembros de la AEPA nos han informado de que los perros de asistencia son ante todo un importante apoyo psicológico, ya que ofrecen cariño, juego y compañía a las personas usuarias, dándoles confianza y seguridad. Al mismo tiempo obligan a su dueño a salir a la calle más a menudo, por lo que éste desarrolla una vida social más plena y mejora notablemente su calidad de vida.

Atendiendo a estas posibilidades, el término perros de asistencia engloba, independientemente de la especialidad para la que hayan sido entrenados, la siguiente catalogación:

- Los perros para personas afectadas por discapacidad visual, los perros guía.
- Los perros para personas con discapacidades sensoriales. Su función principal es la de reconocer distintos tipos de sonido y avisar a su dueño.
- Los perros de asistencia que son utilizados por las personas con diferentes discapacidades físicas.
- Y, finalmente, los perros incluidos en proyectos de terapia asistida, que ayudan a los terapeutas en su labor de mejorar la salud emocional de los pacientes, proporcionando a éstos actividades de interacción con los perros. Los destinatarios que pertenecen a este grupo son discapacitados psíquicos y personas con trastornos psicológicos. También se trabaja con perros de este tipo en residencias de ancianos, centros penitenciarios, etc.

En países como EEUU, Gran Bretaña, Canadá, etc. estos perros gozan de gran popularidad y estima por la labor que realizan. Sin embargo, en el Estado español y en nuestra comunidad autónoma son muy poco conocidos, a excepción de los perros guía para personas con discapacidad visual.

No obstante, una vez que se han constatado las aptitudes de estos perros de asistencia para facilitar la autonomía de las personas con diferentes discapacidades, resulta preciso adoptar las medidas adecuadas para facilitar que estas personas, acompañadas por sus perros, puedan acceder a los lugares y servicios de uso público, así como a los transportes públicos, en las mismas condiciones que actualmente tienen permitido las personas con discapacidades visuales.

Ciertamente, en nuestra comunidad autónoma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 17/1997, 21 de noviembre, exclusivamente las personas con discapacidad visual, total o parcial, acompañadas de perro guía pueden ejercer el derecho al libre acceso, a cualquier lugar público o de uso público en igualdad de condiciones con quienes no padecen dicha discapacidad.

Según establece dicha norma, son perros guía *“todos aquellos que hayan sido adiestrados en centros especializados, de reconocida solvencia, para el acompañamiento, conducción y auxilio de personas con deficiencia visual y que hayan sido reconocidos e identificados como perros guía en los términos establecidos”* en su articulado.

Por ello, el paso del tiempo y la creciente utilización de perros como elementos de apoyo en la vida cotidiana de las personas con distintas discapacidades ha convertido la Ley 17/1997 en una norma rígida y excesivamente restrictiva, teniendo en cuenta que las personas discapacitadas no pueden disponer del empleo de perros en auxilio, salvo aquellas que tienen deficiencias visuales.

En cualquier caso, esta ley ha servido para aunar en una única norma la regulación sectorial que abordaba de forma dispersa la utilización de los perros guía por personas con discapacidades visuales, determinando los requisitos de reconocimiento de estos animales, así como las condiciones higiénico-sanitarias que deben cumplir.

A su vez, el artículo 5 de esta ley determina los lugares públicos o de uso público en los que estas personas pueden ejercer el derecho de acceso, deambulación y permanencia ilimitada y constante junto con el perro guía. Son los siguientes lugares:

- a) Los definidos por la legislación urbanística vial aplicable en cada momento, como paso de peatones, peatonales o de disfrute peatonal exclusivo.*
- b) Lugares de esparcimiento al aire libre.*
- c) Centros oficiales de toda índole y titularidad cuyo acceso no se halle vedado al público en general.*
- d) Centros de enseñanza de todo grado y materia.*
- e) Centros sanitarios y asistenciales.*
- f) Instalaciones deportivas.*
- g) Residencias, hogares y clubes para la atención a la tercera edad.*
- h) Centros religiosos.*
- i) Almacenes y establecimientos mercantiles.*
- j) Oficinas y despachos de profesionales liberales.*
- k) Estaciones de autocar, metro, ferrocarril, paradas de vehículos ligeros de transporte público, aeropuertos y puertos.*
- l) Locales e instalaciones sujetos a la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas.*
- m) Establecimientos hoteleros, albergues, campamentos, bungalows, apartamentos, ciudades de vacaciones, balnearios, campings y establecimientos en general destinados a proporcionar, mediante precio, habitación o residencia a las personas, así como cualesquiera otros lugares abiertos al público en que se presten servicios directamente relacionados con el turismo.*
- n) Cualquier tipo de transporte colectivo público o de uso público y los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros que sean competencia de las Administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*
- ñ) En general, cualquier otro lugar, local o establecimiento de uso público o de atención al público.”*

En el capítulo II de la ley se regula el régimen sancionador que pretende garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y obligaciones recogidos en la norma, y se atribuye la competencia sancionadora a las diputaciones forales.

Por este motivo, teniendo en cuenta el ámbito de protección que determina la citada norma, esta institución considera que queda justificada la necesidad de superar

el actual marco normativo y la determinación de uno nuevo ajustado a las necesidades que se vienen apuntando, con objeto de hacer extensivo su amparo a todos los usuarios de perros de asistencia.

En esta dirección tanto la Comunidad Autónoma de Valencia como la Comunidad Autónoma de Galicia han adecuado su normativa aprobando nuevas leyes que amplían el concepto “perros de asistencia”, haciendo extensiva su utilización a todas las personas con discapacidad.

Así, la ley valenciana (Ley 12/2003, de 10 de abril, sobre perros de asistencia para personas con discapacidades) *“reconoce y garantiza a toda persona con discapacidad visual, auditiva, locomotriz o de cualquier otra índole, total o parcial, que tenga necesidad o sea recomendable el uso de perro de asistencia, el derecho al acceso, deambulación y permanencia junto con este, a todos los lugares, alojamientos, establecimientos, locales, demás espacios de uso público y transportes públicos o de uso público...”*

En estos mismos términos, la Comunidad Autónoma de Galicia, mediante la Ley 10/2003, sobre el acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, protege y garantiza *“a toda persona que como consecuencia de su discapacidad haya de ser acompañada de un perro de asistencia su derecho a acceder, deambular y permanecer con él en cualquier lugar, establecimiento o transporte de uso público, con independencia de su titularidad pública o privada”*.

El análisis jurídico que proponemos deberá realizarse desde una perspectiva garantista que persiga la integración del colectivo de personas con discapacidad, promoviendo la eliminación de las barreras y favoreciendo la accesibilidad al entorno.

Sobre el particular debemos recordar que el artículo 9.2 de la Constitución establece que *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”*. En este precepto constitucional la idea de igualdad rebasa el estricto campo de igualdad ante la ley en que tradicionalmente venía siendo admitida y que se recoge también hoy en el artículo 14 de la Constitución, para proyectarse en el ámbito más amplio de *“igualdad en las condiciones de vida”*. Ese principio supone que determinados sectores sociales en situación de desigualdad de partida puedan verse favorecidos por medidas positivas de los poderes públicos, para propiciar una igualdad real.

En este sentido, para que las personas con discapacidad alcancen la igualdad, se deben pretender, entre otras, las medidas de acción positiva dirigidas a facilitar el acceso al entorno.

Hemos de ser conscientes del mandato del artículo 49 de la Constitución, que plantea que *“los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento 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”*.

Este mandato del artículo 49, pese a estar incluido bajo la rúbrica *“de los principios rectores de la política social y económica”*, no es una mera norma programática, que limite su eficacia al campo de la retórica política. Según han constatado la doctrina y la jurisprudencia constitucional, estos principios tienen valor normativo e imponen un mandato expreso a los poderes públicos para su efectiva consecución, con el fin de alcanzar una igualdad material de todas las personas.

Dentro de nuestro ámbito autonómico, la Ley 20/1997, para la promoción de la accesibilidad, establece las medidas que se deben adoptar para garantizar la accesibilidad al medio físico y a la comunicación a todas las personas de nuestra comunidad autónoma. De una manera especial, introduce medidas de acción positiva encaminadas a favorecer la integración de aquellas personas que, por razones diversas, presentan algún tipo de limitación que las sitúa en condiciones de desigualdad social. Estas medidas de protección constituyen elementos fundamentales para posibilitar que toda la ciudadanía disfrute de unos derechos definidos como básicos.

En esta línea normativa que conduce a la consecución de una integración real y efectiva a favor de las personas con discapacidad fue aprobada en su momento la Ley vasca 17/1997, de 21 de noviembre, de perros guía. No obstante, tal como venimos apuntando, debido a las nuevas circunstancias y necesidades que plantea el colectivo de las personas con discapacidad, es preciso superar el actual marco normativo. Consideramos que han sido probadas suficientemente las aptitudes de los perros de asistencia con el fin de facilitar la autonomía, no sólo de las personas con discapacidad visual, sino también de personas afectadas por otras discapacidades para quienes puede ser útil disponer de un perro como elemento de apoyo en su vida cotidiana, para contribuir a eliminar los obstáculos a los que la persona deba enfrentarse.

Por todo lo expuesto, y teniendo en cuenta que la acción de los poderes públicos no debe sustituir o coartar la acción directa de la sociedad, sino, muy al contrario, impulsar aquellas iniciativas de entidades ciudadanas que pretenden mejorar la calidad de vida de aquellas personas que se encuentran con mayores dificultades de movilidad, el Ararteko, haciendo suya la reivindicación que plantea la Asociación Española de Perros de Asistencia, solicita la aprobación de una nueva norma que reconozca y garantice, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, a todas las personas que como consecuencia de su discapacidad quieran ir acompañadas de un perro de asistencia, su derecho a acceder, deambular y permanecer con él en cualquier lugar, establecimiento, o transporte de uso público, con independencia de su titularidad pública o privada.

Además, para que en ningún caso se vea dificultado el ejercicio de este derecho de las personas con discapacidad, consideramos necesario que se promuevan y realicen las campañas informativas y educativas que resulten precisas, dirigidas a la población en general, con la finalidad de garantizar una integración social real y efectiva de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.



### **3. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA ACORDAR LA INSCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD DE LAS INSCRIPCIONES PADRONALES Y LA CESIÓN DE DATOS A OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS NO COMUNITARIAS**

- **Introducción**
- **Régimen Jurídico aplicable**
- **Finalidades y naturaleza del padrón municipal**
- **Inscripción de las personas extranjeras en el padrón municipal**
- **Caducidad de la inscripción padronal**
- **Cesión de datos entre administraciones**
- **Conclusiones**

La Administración local está teniendo un papel cada vez más importante en materia de integración de las personas inmigrantes. El empadronamiento en un municipio tiene importantes efectos en el ejercicio de derechos y acceso a servicios por parte de las personas inmigrantes extranjeras, así como en favorecer su incorporación a la vida del municipio. Las personas extranjeras son los nuevos ciudadanos, titulares también de derechos frente a la administración y en consecuencia objeto de la protección que otorga nuestro ordenamiento jurídico a los distintos comisionados parlamentarios como defensores de la legalidad en la actuación de las administraciones públicas.

La Ley Orgánica 14/2003, que modifica la Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social (LOEX), modifica el régimen jurídico aplicable al padrón municipal en materia de extranjería (Ley 7/85 reguladora de bases del régimen local, LBRL), y las garantías del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 del régimen jurídico de la administración pública y procedimiento administrativo común, LRJPAC).

En la LO 4/2000 se introdujo la novedad de dar un tratamiento al padrón como mecanismo de integración, que se redujo con la modificación producida por la LO 8/2000<sup>1</sup> y que ha sufrido un importante cambio en la nueva regulación. Una de las características principales de la última modificación de la LOEX es que refuerza fundamentalmente los instrumentos de control y no introduce avances en los derechos o en la política de integración. Entre las modificaciones llevadas a cabo y a diferencia de la redacción inicial en la LO 4/2000, se le da otro carácter y funciones al padrón que puede provocar prácticas restrictivas de derechos.

El objeto de la presente recomendación es analizar estos cambios y elaborar una serie de criterios para que las actuaciones de los ayuntamientos de nuestra comunidad sean respetuosas con las garantías y derechos de las personas extranjeras.

---

<sup>1</sup> La reforma de la LO 4/2000 por la LO 8/2000 implicó una disminución en el reconocimiento de derechos de las personas independientemente de su situación jurídica, como fue el caso de la exigencia de autorización de residencia para el acceso al sistema público de ayudas en materia de vivienda.

El Ararteko es una institución garantista de los derechos de todas las personas. El art. 11 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución en la Comunidad autónoma del País Vasco atribuye al Ararteko, entre otras funciones, la de señalar las deficiencias de la normativa formulando recomendaciones a fin de dotar la actuación administrativa y a los servicios públicos de la necesaria objetividad y eficacia en garantía de los derechos de los administrados.

Con la presente recomendación general se trataría de definir el marco y el significado práctico del empadronamiento de personas extranjeras tras la modificación de la Ley reguladora de las bases del régimen local derivada de la LO 14/2003 que incorpora novedades en relación a la inscripción padronal, establece nuevas obligaciones para mantenerla y contempla la posibilidad de ceder datos de personas extranjeras entre administraciones públicas.

La inscripción en el padrón de personas extranjeras ha sido objeto de varias recomendaciones por parte del Ararteko. La importancia que tiene para el ejercicio de derechos, para el acceso a servicios público y prestaciones sociales o para acreditar la permanencia en el Estado, junto a actuaciones contradictorias por parte de algunos municipios, han llevado al Ararteko a elaborar diversas recomendaciones sobre el padrón que han tenido por objeto clarificar el régimen jurídico aplicable. En esta ocasión la reforma de la LBRL operada por la LO 14/2003 hace conveniente clarificar de nuevo las situaciones en que procede la inscripción padronal, y recomendar actuaciones para que la caducidad de la inscripción padronal y la cesión de datos del padrón se realicen en cumplimiento de las garantías de las y los administrados.

El Ararteko según establece el art. 9 de la Ley 3/85, de 27 de febrero de creación y regulación de la institución, tiene encomendado fiscalizar la actuación de las administraciones públicas vascas en defensa del derecho de los ciudadanos a ser bien administrados, y en garantía del principio de legalidad por lo que la presente recomendación se dirige a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma Vasca.

### **Régimen Jurídico aplicable**

La normativa que es de aplicación es por un lado la normativa reguladora del régimen municipal que fundamentalmente es la Ley 7/1985, reguladora de bases del régimen local (LBRL) (en especial sus artículos 15 a 18 según la redacción dada a los mismos por la Ley 4/1996, de 10 de enero), por la LO 14/2003 de 20 de noviembre y el RD 1690/1986 por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales (RPDT), especialmente en sus artículos 53 a 87, según la redacción dada a los mismos por el RD 2612/1996.

Por otro lado, resulta de aplicación la normativa relativa a materia de extranjería, la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por la LO 8/2000 y la LO 14/2003 (LOEX), así como la Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la ley 9/1994.

Se parte como premisa previa de que la normativa que regula la relación con la administración de las personas extranjeras es la misma que la que se establece para los nacionales, de tal manera que rigen las garantías y cautelas previstas en la ley de

régimen jurídico de la administración pública y del procedimiento administrativo común. Esta normativa es de aplicación a todas las administraciones públicas. Precisamente uno de los objetivos que señala la exposición de motivos de la ley 30/1992 es que “se pretende garantizar de esta manera una igualdad en las condiciones jurídicas básicas de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes administraciones públicas”. No es posible, por tanto, establecer diferencias que afecten a los administrados por su condición de extranjeros. La especialidad, en todo caso, debe ser por razón de la materia, de tal manera que el procedimiento recoja las peculiaridades que requiere la tramitación de unos expedientes en los que participan diversas autoridades, sin mengua por ello de las garantías y derechos de los administrados. Estas especialidades deben respetar en todo caso los valores y principios constitucionales.

La Disposición Adicional Primera de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó la Ley 30/1992, establece que “en ningún caso, las especialidades de los distintos procedimientos podrán suponer una disminución o limitación de las garantías consagradas en esta Ley”.

La LO 4/2000 modificada por la LO 8/2000 también establece en su art. 20.2 la misma previsión legal que “los procedimientos administrativos que se establezcan en materia de extranjería respetarán en todo caso las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo a la publicidad de las normas, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones, salvo lo dispuesto en el art. 27 de esta Ley”.

La LO 14/2003 introduce una nueva disposición adicional en la Ley 30/1992, –disposición adicional decimonovena–, por la que se establece que “los procedimientos administrativos regulados en la LOEX se regirán por su normativa específica, aplicándose supletoriamente la presente ley”. Esta nueva previsión legal no puede implicar una merma de derechos de la persona extranjera frente a la administración.

La administración en todos los trámites referidos a las personas extranjeras está igualmente sometida al imperio de la ley y sus actuaciones no pueden implicar una disminución de las garantías y derechos de unos administrados frente a otros, sin quiebra de los principios constitucionales.

En consecuencia la persona extranjera en su relación con la administración tiene los mismos derechos y deberes que la persona nacional. No tiene un estatuto jurídico distinto como “administrado extranjero”, sino que se diferencia en que tiene que cumplir unos requisitos para obtener las autorizaciones requeridas– para entrar, residir o trabajar en territorio español– y llevar a cabo los trámites específicos para ello. Es importante recordar que las personas extranjeras son titulares por igual de los derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional ha señalado reiteradamente que los derechos fundamentales, derechos imprescindibles para la garantía de la dignidad humana corresponden por igual a nacionales y a extranjeros. La sentencia del Tribunal constitucional 107/1984 ya señalaba que “son de igual contenido para españoles y extranjeros y respecto a estos derechos y libertades, la Constitución garantiza su configuración igual respecto al contenido del derecho dentro de su específica regulación”. En el resto de los derechos (salvo los derechos reconocidos en el art. 23 de la Constitución Española (CE) conforme a lo que dispone el art. 13.2 de la misma), los condicionamientos adicionales que se establezcan por el legislador o por los Tratados a su ejercicio también deben respetar las prescripciones constitucionales.

Se parte por tanto de que las diferencias previstas para la inscripción y mantenimiento en el padrón, así como la cesión de datos no pueden implicar una vulneración de los derechos fundamentales ni de los principios y garantías como administrados en su relación con la Administración. En esta recomendación analizaremos las facultades de los ayuntamientos y propondremos garantías para que la actuación de los ayuntamientos en la inscripción y la caducidad de la inscripción del padrón municipal así como la cesión de datos a otras administraciones garanticen el cumplimiento de los derechos y de los valores y principios constitucionalmente relevantes y sean por tanto, conformes al ordenamiento jurídico.

### **Finalidades y naturaleza del padrón municipal**

El padrón, los censos de población, históricamente han sido un instrumento de la administración y de los gobiernos con diversas finalidades de policía, seguridad, fiscales, de alistamiento militar y “para la buena administración y gobierno del Estado”<sup>2</sup>. Las funciones del padrón han ido cambiando según el modelo de Estado por lo que es preciso analizarlas dentro del contexto social y político en el que nos encontramos al ser un instrumento de los poderes públicos. La configuración actual del Estado como Estado social y democrático de derecho determina la naturaleza del padrón. Este Estado es social por lo que interviene a través de políticas sociales para las que es fundamental conocer la población a la que van dirigidas y el padrón municipal tiene por objeto constituir la población del municipio (art. 15.2 LRBRL ). La planificación de los servicios públicos exige conocer la población real de un municipio.

Además la legislación vigente tiene en consideración la población municipal para la distribución de los fondos entre las diversas entidades locales. A lo que hay que añadir que el padrón es un elemento fundamental en los planes locales (documentos que recogen las actuaciones municipales, definición de objetivos y establecimiento de líneas de actuación ).

Es un Estado democrático que tiene entre sus principios la participación pública, que se lleva a cabo por medio de las elecciones o por otras formas de participación en la vida pública, siendo la vida pública local la que permite una participación mayor y por último es un Estado de derecho por lo que debe asegurar un respeto riguroso a los derechos y libertades públicas. Las modificaciones que ha sufrido la regulación del padrón a raíz de la LO 14/2003, han de analizarse, como haremos, en función de este contexto social y político.

La naturaleza del padrón es la de un registro administrativo. El art. 16 de la LRBRL establece que “el padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio...”. Los registros administrativos como tales, a diferencia de los registros jurídicos, no confieren efectos jurídicos a los hechos, actos o derechos que contienen. El legislador en materia de extranjería lo señala expresamente (art. 18.2 LRBRL): “la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia

---

<sup>2</sup> Según el RD 14 de marzo de 1857 que contiene un mandato de realizar un empadronamiento general y un censo de la población en base al domicilio de hecho.

legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España”.

Asimismo en la resolución de 4 de julio de 1997 (BOE 21 de julio 1997) del Instituto Nacional de Estadística se establece con claridad que “El ayuntamiento ni interviene en la concesión de los permisos de residencia ni es competente para controlarlos. Su obligación es reflejar en un registro –el padrón– el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en su término municipal. Y de la misma manera que no debe controlar a través del padrón la legalidad o ilegalidad de la ocupación de la vivienda, tampoco debe realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos”.

La inscripción, por tanto, no tiene ningún efecto jurídico ni en las relaciones jurídicas públicas, como son las autorizaciones para residir en España, o privadas referidas a la legalidad de la ocupación de la vivienda. La inscripción en el padrón del municipio en el que vive una persona únicamente puede considerarse como prueba del domicilio en donde en esos momentos están viviendo, es decir sirve para acreditar la residencia y el domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tienen carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos (art. 16.1 LRBRL). El certificado de empadronamiento sirve, por tanto, para acreditar que estás viviendo en un municipio y, por lo tanto, puedes acudir al ambulatorio o bien al centro educativo que corresponda según el domicilio, etc. Asimismo, con la inscripción en el padrón se adquiere la condición de vecino: “*la condición de vecino se adquiere en el mismo momento de la inscripción en el padrón*” art. 15 LRBRL, lo que comporta la titularidad de derechos y deberes que prevé el art. 18 LRBRL.

Por otro lado, el padrón es un registro de datos que es utilizado para la configuración del censo electoral de acuerdo con lo previsto en la Ley de Régimen Electoral General y para la elaboración de estadísticas oficiales según lo establecido en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública. Además como registro de datos es un fichero informatizado o automatizado al que es de aplicación el régimen jurídico sobre protección de datos personales regulado en la LO 15/1999 de protección de datos de carácter personal (LOPD).

### **Inscripción de las personas extranjeras en el padrón municipal**

Las personas que viven en España tienen obligación de inscribirse hasta el punto que se prevén sanciones ante su incumplimiento (art. 107 RPDT) y los ayuntamientos tienen obligación de inscribir a las personas que residen en su municipio. Esta obligación deriva del derecho a elegir el domicilio en el que se quiere residir (art. 19 CE).

En el caso de las personas extranjeras pueden inscribirse en el padrón municipal con independencia de su situación jurídica. En este punto recordamos la recomendación general del Ararteko sobre el acceso de los extranjeros a los padrones municipales que se incluyó en el Informe al Parlamento del año 1998. Las conclusiones de la mencionada recomendación señalaban que el tenor de las disposiciones sobre empadronamiento exigía como única condición la residencia efectiva en el municipio, con independencia del régimen de extranjería. Los cambios normativos en el régimen de extranjería como consecuencia de la LO 4/2000 confirmaron este criterio al permitir el acceso a deter-

minados derechos a las personas extranjeras que estuvieran empadronadas, independientemente de su situación jurídica-administrativa. En la mencionada recomendación se concluía que tras los cambios en la normativa local (y más si cabe tras la LO 4/2000) no deberían existir dificultades documentales que imposibilitaran la inscripción o sirvieran para justificar la negativa municipal a empadronar. Señalábamos que en los casos en que no hubiera tarjeta de extranjero debería admitirse cualquier documento que sirva para su identificación. Por contra, la LO 14/2003 ha dificultado el acceso al padrón al limitar los documentos y características que deben de tener los documentos que sirvan de base para cumplimentar los datos de la hoja padronal.

De acuerdo al art. 16.2 de la LBRL en su redacción dada por la Ley 4/1996:

*“La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos: a) Nombre y apellidos .b) Sexo. c) Domicilio habitual. d) Nacionalidad. e) Lugar y fecha de nacimiento. f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros, del documento que lo sustituya. g) Certificado o título escolar o académico que se posea. h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.”*

La nueva redacción dada a la letra f) por la LO 14/2003:

*“f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros, del documento que lo sustituya.*

*Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.*

*Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número de pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estado no comprendido en el inciso anterior de este párrafo.”*

La nueva redacción dada a la Ley 4/1996 de modificación de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local en su redacción dada por la LO 14/2003, junto a la interpretación que están realizando los ayuntamientos está dificultando el acceso al padrón a las personas extranjeras.

### Importancia del padrón en el ejercicio de derechos

La LO 4/2000 introdujo como requisito esencial para que las personas extranjeras pudieran ejercer determinados derechos el que se encontraran en España, inscritos

en el padrón del municipio en el que residen habitualmente. El empadronamiento además va a permitir el acceso a derechos y servicios con independencia de cuál sea su situación jurídica.

Las personas extranjeras empadronadas tienen derecho a la asistencia sanitaria (art. 11 LO 4/ 2000), al ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 22 LO 4/2000) y el acceso a los servicios y prestaciones sociales que gestionan los ayuntamientos (art.14 LO 4/2000).

El empadronamiento también sirve para acreditar el tiempo de residencia, que ha sido un elemento fundamental para la obtención de la documentación, bien en los procedimientos extraordinarios de regularización documental, como el que ha habido en el año 2005, bien en el caso de solicitud de autorización inicial de residencia temporal por razones de arraigo.

Al empadronarse en un municipio se adquiere la condición de vecino que implica la titularidad de los derechos y deberes que básicamente se establecen en el art. 18 de la LBRL. Entre ellos está el derecho de participación vecinal con los límites establecidos por la normativa. La participación a la que se refiere la LBRL es la participación administrativa y no la política. Los extranjeros extracomunitarios de conformidad al art. 13 y 23 de la CE no tienen derecho al sufragio activo ni pasivo pero las personas extranjeras residentes tienen derecho de la participación local. En efecto, “los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación” (art. 6.2 LO 8/2000).

### Requisitos para la inscripción en el padrón

La LBRL en el art. 16 f) establece qué datos deben tenerse en cuenta con relación a los documentos de las personas extranjeras . En su anterior redacción y en el art. 57 del RPDT únicamente se referían al “número de documento nacional de identidad o tratándose de extranjeros el documento que lo sustituya”.

Hasta esta modificación, la opinión de esta institución, y la práctica de muchos ayuntamientos era que podía admitirse cualquier documento que sirviera para acreditar su identificación, aunque a falta de la tarjeta de extranjero, hubiere una preferencia por el pasaporte. Con el cambio de normativa se están produciendo prácticas restrictivas por parte de los ayuntamientos en los casos en los que no se dispone de tarjeta de extranjero al exigirles un pasaporte en vigor, lo que está dificultando y en algunos casos impidiendo la inscripción en el padrón.

Las principales dificultades que tienen las personas extranjeras para la inscripción en el padrón municipal según la queja promovida por una organización social que es compartida por otras entidades y organizaciones sociales son el no disponer de pasaporte en vigor y las relacionadas con la ocupación de la vivienda.

Como antes hemos dicho el ayuntamiento es quien gestiona este registro administrativo. Según el art. 17 de la LBRL y el art. 60 del RPDT: “la formación, actualización, revisión y custodia de padrón municipal corresponde al ayuntamiento...”. Este registro no comporta ningún efecto jurídico . Su finalidad es reflejar la realidad por lo que debe contener los datos ajustados a la realidad. Para ello el ayuntamiento tiene facultades

que le permiten controlar que los datos que ha recogido se ajustan a la realidad: *El ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos* (art. 59.2 del RPDT).

Con el fin de valorar el alcance de las facultades de comprobación que tiene el ayuntamiento es importante mencionar la Resolución de 4 de julio de 1997 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 actualización del padrón municipal. En el apartado 3 “Comprobación de datos”, se aclara el alcance de la comprobación de la veracidad de los datos consignados, “... *la posibilidad de que el ayuntamiento solicite del vecino el título que legitime la ocupación de la vivienda, no atribuye a las administraciones locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general de naturaleza jurídico-privada, sino que tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el municipio que ha indicado. Por ello, este título puede ser una escritura de propiedad o un contrato de arrendamiento, pero también un contrato de suministro de un servicio de la vivienda (agua, gas, electricidad, teléfono, etc.) o, incluso no existir en absoluto (caso de la ocupación sin título de una propiedad ajena, sea pública o privada). En este último supuesto, el gestor municipal debería comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el padrón, con completa independencia de que el legítimo propietario ejercite sus derechos ante las autoridades o Tribunales competentes, que nunca serán los gestores del Padrón*”.

Mas adelante en el apartado 4 “Empadronamiento de marginados” reitera que el objetivo es dejar constancia de un dato “*Como se ha indicado en la norma anterior, el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el padrón. 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 afecten al domicilio*”<sup>3</sup>.

Asimismo, en el apartado 5, “Empadronamiento de extranjeros”, se señala que:

---

<sup>3</sup> En la sesión de 1 de diciembre de 2004 la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento en relación a la posibilidad de dar de alta en el padrón municipal en viviendas ocupadas por nacionales de países no pertenecientes a la UE con un número de personas superior a las condiciones de habitabilidad que las mismas permiten señaló que “Es posible dar de alta en el Padrón municipal en viviendas ocupadas por extranjeros no comunitarios en número superior que las condiciones de habitabilidad que las mismas permitan siempre que vivan en la misma, para lo cual el Ayuntamiento puede comprobar que realmente residen en dicha vivienda, dado que de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, también lo es de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio, con independencia de las acciones que el Ayuntamiento deba realizar para paliar estas situaciones”.



*“El ayuntamiento ni interviene en la concesión de permisos de residencia ni es competente para controlarlos. Su obligación es reflejar en un registro, el padrón, el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en su término municipal, y de la misma manera que no debe controlar a través del padrón la legalidad o ilegalidad de la ocupación de la vivienda, tampoco debe realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos”.*

La comprobación no tiene por objeto un juicio de legalidad sobre los documentos sino que tiene por objeto comprobar que los datos que se están manifestando son ciertos. De tal manera que si el gestor municipal adquiere la convicción de la identidad de la persona y de la realidad de que reside en el domicilio que señala en la hoja padronal, puede proceder a la inscripción. El art. 59. 2 del RPDT señala expresamente la posibilidad de que se presenten “otros documentos análogos” e incluso el art. 73 del RPDT prevé que por parte del ayuntamiento se pueda declarar de oficio la inscripción en su padrón como vecinos a las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritos en el mismo. El padrón, por tanto, tiene por objeto reflejar el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en el término municipal. Para que sea un reflejo lo más conforme con la realidad, no solamente tiene facultades de comprobación, sino que, de conformidad con los arts. 71 y siguientes, puede dar de alta o de baja de oficio.

La normativa establece los datos que obligatoriamente deben contener las hojas padronales. Esos datos son: nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, certificado o título escolar o académico que posea, así como cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y, por último el número de documento nacional de identidad, o tratándose de extranjeros el número de un documento en vigor expedido por las autoridades españolas, o si no es titular de éste, el pasaporte en vigor (art. 16 LBRL). Este requisito está dificultando la inscripción de personas que no disponen de pasaporte o está caducado. Esta dificultad provoca graves perjuicios a las personas que por motivos ajenos a su voluntad no pueden disponer de pasaporte en vigor por diversas causas: por estar en trámites de renovación, por no existir embajada de su país en España, o porque huyeron de su país por motivos de persecución, porque la policía tiene retenido el pasaporte a efectos de la legislación de extranjería o simplemente porque se les ha perdido el pasaporte o se lo han robado etc. Puede ocurrir que, debido a estas circunstancias o a otras y a pesar de que la persona pueda identificarse con otros documentos o de otra manera, se le esté impidiendo el acceso al padrón y el ejercicio, en consecuencia, de derechos.

En todos estos casos, a pesar de que no existe pasaporte en vigor el gestor del padrón municipal puede llegar a la convicción de la identidad de la persona por otros documentos o por arraigo social en el municipio, lo que debería ser plenamente válido.

En este mismo sentido con relación a la ocupación de la vivienda, el gestor municipal puede dar de alta a una persona en un domicilio, por medio de un informe de la policía local o proceder a una inspección. No es necesaria la existencia de un título

que legitime la ocupación de la vivienda. El padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino o vecina del municipio y, en consecuencia, se debe aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente se viva. La relación de documentos que pueden ser válidos, en este caso, es muy amplia: recibo de IBI en el caso de ser propietario o propietaria, recibo de la comunidad de propietarios, recibos del pago de renta, contrato o factura actual expedida por compañía suministradora de telefonía fija, agua, electricidad, o gas e incluso la propia autorización del propietario/a o del arrendatario/a o de la persona que consta empadronada en la vivienda, es decir, hay posibilidades diversas. Se prevé incluso la posibilidad de que personas sin vivienda (nos referimos a un hecho social “el sin hogarismo” que desgraciadamente está en aumento) soliciten la inscripción. Así, según recoge la propia resolución de 4 de julio de 1997: “En consecuencia, 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”.

En estos casos se prevé el recurso a una dirección ficticia en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida por los Servicios Sociales correspondientes. Esta previsión es muy importante por el problema de vivienda que existe en la actualidad y por la vinculación existente entre la inscripción padronal y el acceso a ayudas sociales y al resto de servicios y recursos.

La naturaleza del padrón como registro administrativo de datos sin ningún otro efecto más que el de constituir a efectos administrativos prueba de la residencia en el municipio impide la valoración sobre la validez de la documentación que presenta la persona extranjera. La diversidad y complejidad de las circunstancias implicarían un juicio de legalidad que no es exigible al gestor municipal y que puede provocar dificultades en la inscripción padronal injustificables según la legislación vigente.

La propia normativa que regula esta materia corrobora lo señalado. El artículo 6.3 de la LOEX establece una obligación a los ayuntamientos de incorporar al padrón y mantener actualizada la información relativa a los extranjeros que residan en el municipio. La LBRL también establece la obligación de toda persona que viva en España de inscribirse en el padrón del domicilio en el que resida habitualmente y la obligación de realizar las actuaciones y operaciones necesarias para tener actualizados sus padrones, de modo que los datos contenidos en éstos coincidan con la realidad. En definitiva la normativa y la naturaleza y finalidad del padrón ampara una interpretación favorecedora de la inscripción en el padrón municipal de las personas extranjeras.

### **Caducidad de la inscripción padronal**

El artículo 16.2 de la LBRL en su redacción dada por la LO 14/2003 establece que:

*“la inscripción en el padrón municipal solo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 de esta ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.*”

*El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiere procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado”.*

Esta reforma será de aplicación a partir del 22 de diciembre de 2005 a las inscripciones existentes con fecha 22 de diciembre de 2003, al haber transcurrido dos años desde que la LO 14/2003 entró en vigor. En consecuencia a partir de esa fecha se va a poder aplicar la caducidad de las inscripciones padronales existentes en esa fecha de las personas extranjeras no comunitarias sin autorización de residencia permanente (estudiantes, personas con residencia temporal y en situación irregular).

La reforma legal plantea varios interrogantes con relación a los datos que son obligatorios y los que van a ser necesarios disponer para cumplir el mandato legal. El ayuntamiento solo conoce los datos que se le han comunicado. Estos datos son los que debe recoger la hoja padronal, que están previstos en el art. 16 de la LRBRL como antes hemos visto. Entre estos datos no consta la modalidad, en su caso de la tarjeta de residente, temporal o permanente o bien si en el transcurso de los dos años la persona dispone ya de tarjeta de extranjero. El ayuntamiento, por tanto, desconoce si la persona tiene residencia permanente.

Con el fin de poder llevar a cabo esta previsión legal la presidenta del Instituto Nacional de Estadística (INE) y el director general de Cooperación Local han dictado instrucciones sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovadas cada dos años, resolución de 28 de abril de 2005 (BOE de 30 de mayo de 2005).

Dicha resolución prevé que la Dirección General de Policía comunicará mensualmente al INE la relación de ciudadanos extranjeros a los que se haya otorgado autorización de residencia permanente. De esta manera en principio se supliría la falta de información del ayuntamiento sobre la modalidad de la tarjeta de residente extranjero.

La actualización de los padrones tiene su propia normativa específica, en concreto los art. 75 y siguientes del RDPT y la resolución de 1 de abril de 1997 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.

A través de la resolución de 28 de abril de 2005 se prevé un procedimiento distinto de actualización de datos de padrón, con la singularidad de que los datos que va a comunicar la Dirección General de la Policía al Instituto Nacional de Estadística no son los datos obligatorios que debe contener la inscripción en el padrón municipal (art. 16 de la LRBRL).

Esta actualización estaba prevista que la realizaran los Ministros de Economía e Interior. Según la Disposición Adicional Séptima de la LO 14/2003 “*con el fin de mantener actualizados los datos de inscripción padronal de extranjeros en los padrones municipales, la Dirección General de la Policía comunicará mensualmente al Instituto Nacional de Estadística, para el ejercicio de sus competencias, los datos de los extranjeros anotados en el Registro Central de Extranjeros. Se habilita a los*

*Ministros de Economía y del Interior para dictar las disposiciones que regulen las comunicaciones de los datos de los extranjeros anotados en el Registro Central de Extranjeros por medios electrónicos, informáticos o telemáticos al Instituto Nacional de Estadística”.*

No obstante se ha regulado a través de una resolución conjunta de la presidenta del INE y el director de Cooperación Local. Esta resolución tiene por objeto dictar instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios pero está regulando el uso de un fichero de la Dirección General de Policía<sup>4</sup>.

En esta materia es importante recordar que se trata de regular el ejercicio de un derecho fundamental, el derecho a la protección de datos, por lo que no solo deben de resultar efectivamente protegidos los intereses que trata de proteger sino que se debe de hacer con las necesarias cautelas y garantías procedimentales y la resolución de 28 de abril de 2005, por estos motivos y los que a continuación se señalan no cumple las necesarias garantías que implica la regulación del derecho fundamental a la protección de datos.

Siguiendo con el análisis de esta resolución, en ella se establece que el INE (tras el tratamiento de los datos cedidos por la Dirección General de Policía) localizará en su base a estos extranjeros y extranjeras y deducirá, por exclusión, cuáles son no comunitarios sin autorización de residencia permanente, comunicando posteriormente a los ayuntamientos las personas que en tres meses van a cumplir la fecha de caducidad de su inscripción.

Con esta información, y antes de que se cumpla la fecha de caducidad de la inscripción los ayuntamientos podrán efectuar un preaviso de la caducidad a estas personas. No se establece la obligatoriedad de este preaviso, pero dado el alcance limitativo de derechos, es totalmente recomendable que así se haga, como más adelante se analiza.

Por último, termina previendo que cuando hayan transcurrido dos años desde el alta en el padrón o desde la última renovación expresa se podrá declarar la caducidad sin necesidad de audiencia previa del interesado, a través de resolución motivada del alcalde, siendo la fecha de la baja la correspondiente a la notificación.

Es decir, los ayuntamientos, una vez que dispongan de la información cedida por la policía y hayan transcurrido dos años desde su inscripción o renovación tienen que declarar la caducidad, pudiendo voluntariamente efectuar un preaviso.

La declaración de caducidad es una excepción a la normativa que rige exclusivamente en el caso de personas extranjeras que no dispongan de autorización de residencia permanente. Los efectos que implica son muy graves porque afecta a su integración y al ejercicio de derechos como antes hemos señalado.

Por ello, en opinión de esta institución, se recomienda a los ayuntamientos establecer garantías para respetar los valores y principios constitucionales y los derechos de las personas extranjeras que por su situación y desconocimiento de los trámites se encuentran en situación de grave vulnerabilidad.

---

<sup>4</sup> La naturaleza del INE es de organismo autónomo adscrito al Ministerio de Economía. El RD 508/2001, de 11 de mayo por el que se aprueba el estatuto del INE, regula sus funciones.

Entre estas garantías está la necesidad de audiencia previa a la declaración de caducidad. Esta audiencia no está prevista con carácter preceptivo en la LO 14/2003, ni en la resolución de 29 de abril de 2005 pero es una de las garantías del procedimiento y como antes se ha fundamentado “en ningún caso, las especialidades de los distintos procedimientos podrán suponer una disminución o limitación de las garantías consagradas en esta Ley” (disposición adicional primera 1 in fine, de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó la Ley 30/1992).

La inexistencia de audiencia es considerada por el Tribunal Constitucional como una vulneración del art. 24 de la CE que reconoce el derecho fundamental a la defensa y a presunción de inocencia. La persona interesada tiene derecho a ser informado de los hechos que se le atribuyen y de las consecuencias cuando ello va a implicar una limitación de sus derechos. La STC de 1 de abril de 1982 señala que “se trata de un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y es de aplicación inmediata, y debe entenderse que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa, como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos”.

La LBRL al regular la baja de oficio en el padrón prevé expresamente que en el expediente se de audiencia al interesado, art.72 del RPDT. El Tribunal Supremo considera como una exigencia inexcusable la necesidad de un expediente previo a la adopción de la baja de oficio en el padrón con audiencia al interesado, de tal modo que si no existe el mencionado expediente se incurre en un supuesto de nulidad absoluta del acuerdo que decide dicha baja por aplicación del art. 62.1 e) de la Ley 30/92 (STS de 7-10-2002, de 21-3-01 y 5-12-1995).

La jurisprudencia entiende que la baja en el padrón (y los efectos de la declaración de caducidad van a ser los mismos porque va a implicar la baja automática en el padrón) no es ajustada a derecho si no se acredita la falta de residencia porque condiciona el derecho a sufragio, el derecho a la participación en la gestión municipal en condiciones de igualdad con el resto de los vecinos y el derecho a la libertad de residencia. Considera que el empadronamiento va más allá de la simple elección del lugar para vivir ya que influye en su capacidad de obrar administrativa, conlleva también la posibilidad de ejercitar de manera efectiva los derechos que se anudan a la residencia elegida y por otro lado permite obtener la condición de vecino del municipio (STSJ del País Vasco 139/2002, de 15 de febrero; STS 2-1-1996; STC 28/1999, de 8 de marzo).

Las personas extranjeras no tienen derecho al sufragio, pero si tienen derecho a la libertad de residencia (STC 94/1993), y a la participación en la gestión municipal (art. 6.2 LOEX). En opinión de esta institución la declaración de caducidad sin audiencia de la persona interesada puede vulnerar derechos fundamentales, como el de defensa, el de tutela judicial efectiva, el de participación en los asuntos públicos y el de libertad de residencia, (art. 5 , 6 y 18 de la LOEX y 19 y 24 de la CE). Estos derechos son de enorme trascendencia como lo demuestra el que sean recogidos en diversos Tratados y Convenios Internacionales en los que el Estado es parte.

La inexistencia del trámite de audiencia podría vulnerar derechos fundamentales, en tanto que la audiencia es además una garantía para el administrado, debería ser respetada por los ayuntamientos. El legislador permite que se haga la declaración de caducidad sin audiencia previa pero como hemos visto es posible hacerla por otros medios que no sean gravosos para los derechos fundamentales.

Los ayuntamientos pueden informar en momentos y lugares adecuados y en un lenguaje comprensible y traducido a los idiomas mayoritarios de las personas empadronadas en los municipios de la obligación de renovar el padrón y, en el caso de que transcurrido los dos años no se hubiera hecho, dar audiencia previa de la forma prevista en el ordenamiento jurídico, antes de proceder a declarar la caducidad de la inscripción padronal. De esta manera los ayuntamientos respetan los derechos y garantías de las personas extranjeras y actúan de conformidad al ordenamiento jurídico.

### **Cesión de datos entre administraciones**

La disposición adicional séptima de la LO 14/2003 establece la posibilidad de la cesión de datos de los padrones municipales a la Dirección General de la Policía.

Esta nueva previsión legal ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad<sup>5</sup> por entender que lesiona el derecho a la protección de datos de carácter personal. También ha sido muy cuestionada porque puede provocar un temor a empadronarse y resulta controvertida hasta el punto de que por parte de algunos ayuntamientos se ha anunciado que no facilitarían el acceso policial a los datos de las personas inmigrantes empadronadas sin orden judicial.

Los avances tecnológicos que permiten la recogida y tratamiento de datos personales han hecho necesaria la protección frente a la amenaza que entraña las amplias posibilidades de la informática para la dignidad y los derechos de las personas. Se ha ido cada vez más viendo la necesidad de establecer garantías para que la persona pueda controlar el flujo de información que los distintos programas informáticos manejan sobre su persona.

Son numerosos los textos y convenios internacionales<sup>6</sup> que reconocen y garantizan el derecho a la intimidad y más recientemente el derecho a la protección de los datos de carácter personal o autodeterminación informativa que, como se ha dicho, deriva de las posibilidades del uso de la informática en el tratamiento mecanizado de los datos personales.

Estos textos sirven como criterios de interpretación del alcance de los derechos reconocidos en el art. 18 de la CE de conformidad con su art. 10.2 .

Por otro lado la Constitución Europea enumera la protección de datos entre los derechos fundamentales de las personas y la considera una condición previa de la estructura democrática de la Unión Europea, recogiendo una declaración del Tribunal

---

<sup>5</sup> Recurso de inconstitucionalidad formulado por el Parlamento Vasco frente a la LO 14/2003 que modifica la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>6</sup> Entre otros: Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Roma 1950, Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, Estrasburgo 1981, Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, Resolución 45/1995 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y carta de Derechos Fundamentales de la UE, 2000.

Constitucional de Alemania en su importante sentencia sobre el censo de 1983 en la que señalaba que “la protección de datos garantiza la capacidad de la persona para comunicar y participar y, por lo tanto, es un elemento determinante tanto para la existencia como para la función de una sociedad democrática”.

Para evitar el riesgo para la intimidad que implica el uso de la informática es preciso establecer garantías como se reconoce en el art. 18.4 de la CE. Estas garantías se han establecido en el derecho interno por medio de la LO 15/1999, de 13 de diciembre de protección de datos (LOPD).

El derecho a la intimidad y a la protección de datos también han tenido un importante desarrollo doctrinal por parte de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y del Tribunal Constitucional. En este sentido la sentencia del TC 292/2000 en el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Defensor del Pueblo contra los arts. 21.1 y 24.1 y 2 de la LOPD recoge la doctrina imperante en esta materia y establece las condiciones que tiene que tener en cuenta el legislador para regular el ejercicio de este derecho fundamental, por lo que es imprescindible contemplarla para recomendar actuaciones que garanticen su cumplimiento.

El Tribunal Constitucional ha definido este derecho como “un derecho que persigue garantizar a la persona un poder de control sobre sus datos personales, sobre su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del afectado”.

Este poder de control y de disposición sobre los datos personales conlleva los siguientes derechos: derecho a que se requiera el previo consentimiento para la recogida, almacenamiento, tratamiento y uso de los datos personales, derecho a saber y ser informado sobre el destino y uso de esos datos por un tercero o por el Estado y derecho a acceder, rectificar y cancelar dichos datos.

En cuanto al ámbito de protección comprende cualquier dato personal, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, es decir no son únicamente los datos íntimos los que son objeto de protección de este derecho.

Las personas extranjeras son titulares de este derecho independientemente de su situación jurídica. Así, en la STC 115/87 se señala que “...produciéndose una completa igualdad entre españoles y extranjeros, como la que efectivamente se da respecto a aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, o si se rehuye esta terminología ciertamente equívoca, de aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, que, conforme al art. 10.1 de nuestra constitución, constituye fundamento del orden político español, derechos tales como la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica... etc. Corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación con los españoles el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen del art. 18.1 de la CE, así como el derecho fundamental a la protección de datos personales del art. 18.4, son derechos en los que existe una completa igualdad entre españoles y extranjeros”.

Para garantizar su cumplimiento, como se ha dicho, la LOPD establece limitaciones a la recogida, tratamiento y uso de los datos y a la creación modificación y supresión de

los ficheros, regulando los derechos de las personas en relación a los datos, así como la creación de una entidad de control, la Agencia de Protección de Datos, previendo la creación de otros órganos de control a nivel territorial<sup>7</sup>. La ley debe ser interpretada de conformidad con la STC 292/2000 sobre todo en esta materia porque precisamente declara inconstitucional artículos de la LOPD que regulaban la cesión de datos entre administraciones para fines distintos para los que se recabaron, objeto de este estudio.

Los padrones son ficheros de datos cuyos titulares son los ayuntamientos. En consecuencia la recogida, uso y tratamiento de los datos por parte de los ayuntamientos deben respetar el derecho a la protección de datos y las condiciones y limitaciones que establece la LOPD.

La cesión de datos prevista en la LO 14/2003 entre la Dirección General de Policía y los padrones municipales afecta al contenido esencial del derecho a la protección de datos<sup>8</sup> porque se están haciendo uso de datos personales sin el consentimiento de la persona interesada. Se trataría de ver si se está limitando el derecho más allá de lo razonable y si es posible establecer otras garantías para evitarlo.

Según establece la LOPD y la STC 292/2000, la comunicación de datos entre administración públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas no es posible sin el consentimiento de la persona afectada salvo que se haya previsto en una ley. En este caso la cesión de datos está prevista en una ley.

Pero la regulación de un derecho fundamental por parte del legislador no solamente requiere de una norma con rango legal sino que esa norma debe garantizar el contenido esencial del derecho.

La cuestión es que el legislador, al regular por ley la cesión de datos entre administraciones para fines distintos a los que se recogieron sin consentimiento de la persona, no estableció los límites suficientes para entender garantizado, en todo su contenido, el derecho a la protección de datos.

Para garantizar que la obtención y tratamiento de datos personales se realice con respeto al art. 18.4 de la CE, es necesario que se precise la finalidad de la utilización de los datos y que los datos exigidos sean adecuados y necesarios a tal finalidad.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 292/2000 señala como motivo de inconstitucionalidad del art. 21.1 de la LOPD que *“la LOPD en este punto no ha fijado por sí misma, como le impone la Constitución los límites al derecho a consentir la cesión de datos personales entre administraciones públicas para fines distintos a los*

---

<sup>7</sup> La Ley vasca 2/2004, de 25 de febrero (LVAPD) regula los ficheros de datos de carácter personal y crea la agencia vasca de protección de datos que controla las actuaciones en esta materia y los ficheros de carácter personal creados o gestionados en la Comunidad Autónoma Vasca.

<sup>8</sup> El Tribunal Constitucional en la STC 11/1981, de 8 de abril define el contenido esencial como *“Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose...”*. En consecuencia se ha de respetar el contenido esencial, de tal manera que los intereses que trata de proteger resulten *“real concreta y efectivamente protegidos. De ese modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección...”*



*que motivaron originariamente su recogida, y a los que alcanza únicamente el consentimiento inicialmente prestado por el afectado, sino que se ha limitado a identificar la norma que puede hacerlo en su lugar. Norma que bien puede ser reglamentaria, ya que con arreglo al precepto impugnado será una norma de superior rango, y con mayor razón para el caso de que la modificación lo sea por una norma de similar rango, a la que crea el fichero la que puede autorizar esa cesión inconstitucional de datos personales, lo que resulta ser, desde luego, contrario a la Constitución”.*

La ley 14/2003, al regular la finalidad, establece que los datos pueden ser usados por la Dirección General de Policía “para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>9</sup>. Las competencias que tiene la Dirección General de Policía en materia de extranjería son: el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros y las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración (art. 12 LO 2/1986 reguladora de las competencias de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad). Estas competencias por tanto son muy amplias y comprenden tanto fines administrativos como policiales, es decir de control y sanción sobre el cumplimiento de la normativa de extranjería.

La ORDEN INT/1751/2002, de 20 de junio por la que se crea el fichero en esta materia (ADEXTRA) señala que tiene por objeto la gestión de trámites, informes y resoluciones en aplicación de la legislación de extranjería, asilo y refugio. En la estructura básica del fichero el dato del domicilio se encuentre entre los datos a incluir en el fichero.

La ley no señala claramente la finalidad de la cesión de los datos del padrón a la Dirección General de Policía, puesto que tiene muchas y variadas competencias. Por otro lado, ésta dispone del dato sobre el domicilio de la persona extranjera y según el art. 16.3 de la LBRL “se prevé la cesión de los datos del padrón municipal a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes”, es decir, según la LBRL los datos del padrón se pueden ceder para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. Al disponer la Dirección General de Policía del dato sobre el domicilio y la ley no señalar claramente la finalidad, no se entiende esta previsión legal.

Para suplir esta falta de delimitación que pone en riesgo el derecho a la protección de datos es recomendable que los ayuntamientos pongan en marcha determinadas cautelas o garantías. Estas garantías hay que entenderlas dentro del establecimiento de medidas de seguridad de conformidad con el RD 994/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal. Esta normativa prevé el establecimiento de medidas especiales para aquellos ficheros que por la especial naturaleza de los datos que contienen o por las propias características de los mismos exigen un grado de protección mayor.

---

<sup>9</sup> Disposición Adicional Séptima: “Para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la LO de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sobre control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los padrones municipales preferentemente por vía telemática”.

Las medidas de seguridad según la disposición transitoria única del reglamento deberían estar ya en funcionamiento. Los responsables de los ficheros padronales son los alcaldes de acuerdo con la competencia genérica prevista en el art. 21 de la LBRL si bien podrá delegar en otro órgano distinto<sup>10</sup>.

Las medidas pueden prever la necesidad de que en la petición al ayuntamiento de acceso a los datos por parte de la Dirección General de la Policía conste la finalidad concreta, de conformidad con las competencias asignadas en materia de extranjería a la misma especificándose en la propia petición si es para fines administrativos o policiales. En este caso, de conformidad con el art. 22.2 de la LOPD se deberá justificar si la recogida de los datos son necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales ya que no estaría permitida la comunicación de datos sin consentimiento de la persona para fines policiales fuera de estos casos.

El legislador en la Ley Orgánica de Protección de Datos no ha regulado los límites a la cesión de datos personales para fines distintos a los que motivaron originariamente su recogida y como se ha dicho no basta con la LO 14/2003, es decir que se haya cumplido la formalidad de prever con una norma con rango legal la cesión de datos entre administraciones. Existe una laguna que debería ser objeto de regulación según exige el art. 18.4 de la CE. Se precisa por tanto de una ley que establezca los límites. La falta de precisión de la ley provoca inseguridad jurídica y no cumple su función de garantizar el cumplimiento del derecho fundamental.

El Tribunal Constitucional, en sentencia 292/2000<sup>11</sup>, ha dicho que “la ausencia de delimitación tanto en la finalidad para la que se obtienen los datos, como en el contenido de los mismos lesionaría el principio de seguridad jurídica que se concibe como certeza del ordenamiento aplicable y expectativa razonablemente fundada de las personas sobre cual ha de ser la actuación del poderes aplicando el derecho”.

---

<sup>10</sup> Los responsables de los ficheros y los encargados de los tratamientos de los mismos están sujetos al régimen de infracciones y sanciones establecido en la LVAPD (art. 21 LVAPD).

El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos. En el caso de que hubiera habido una infracción muy grave de utilización o cesión ilícita de los datos de carácter personal en que se impida gravemente o se atente de igual modo contra el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el libre desarrollo de la personalidad que la constitución y las leyes garantizan, el director de la Agencia Vasca de Protección de Datos está habilitado para requerir a los responsables de datos de carácter personal la cesación en la utilización o cesión ilícita de los datos e incluso, si el requerimiento fuera desatendido podrá inmovilizar los ficheros (art. 25 LVAPD). También puede proponer la iniciación de actuaciones disciplinarias, si procedieran.

<sup>11</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha exigido que la ley debe permitir que el interesado pueda saber qué consecuencias va a tener la injerencia de la autoridad en su intimidad, y que pueda tener la seguridad de que esa injerencia es conforme a la legalidad y al Estado de derecho. Según el Tribunal una ley, cumple con los requisitos de legalidad en un estado de derecho desde el momento en que es previsible, carente de toda arbitrariedad y permite que el individuo conozca la extensión y el contenido de la injerencia. Sentencia caso P.G. y J.H. contra Reino Unido de 25/09/2001, el Tribunal consideró que el sometimiento de la injerencia a un marco de legalidad, es un requisito necesario pero no suficiente.: “La expresión «prevista por la ley» requiere, en primer lugar, que la medida impugnada deba tener alguna base en el Derecho interno, y en segundo lugar, se refiere a la calidad de la ley en cuestión, siempre que

En definitiva las limitaciones a los derechos de las personas en un Estado democrático tienen que estar en proporción con la finalidad perseguida y no pueden “hacerlo impracticable, dificultarlo más allá de lo razonable o despojarlo de la necesaria protección...”<sup>12</sup>

En opinión de esta institución, la LO 14/2003 establece una habilitación genérica, sin delimitación sobre el contenido o finalidad de la comunicación de datos con una falta de certeza y previsibilidad en cuanto a los resultados de esta comunicación que puede vulnerar el contenido esencial del derecho a la protección de datos.

Mientras no se cubra esa laguna y puesto que los derechos y libertades fundamentales vinculan a los poderes públicos (art. 53.1 CE) se deberían de tomar todas las cautelas para la protección de los datos de carácter personal. En este sentido el ayuntamiento puede establecer las cautelas y garantías necesarias que favorezcan el cumplimiento del derecho a la protección de datos de carácter personal. Para ello, son de aplicación los principios de la protección de datos y los derechos de las personas que establece la LOPD.

En este sentido, el art. 4 establece que “los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”.

El art. 5 1 establece que “los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco de la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos, y de los destinatarios de la información”.

Por su parte, el art. 11.1 declara que “los datos de carácter personal objeto de tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”.

Por último, el art. 11.3 preceptúa que “será nulo el consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal a un tercero, cuando la información que se facilita al interesado no le permita conocer la finalidad a que destinarán los datos cuya comunicación se autoriza o el tipo de actividad de aquél a quien se pretenden comunicar”.

Entre las cautelas que se pueden poner en marcha para garantizar el cumplimiento de este derecho fundamental hay que destacar la de informar a la persona de que sus datos van a ser utilizados para otra finalidad. Así, la STC 292/2000 dice que

---

.../...

sea asequible a la persona implicada, quien debe además ser capaz de prever sus consecuencias para él, y que sea compatible con el estado de Derecho”. Sentencia caso Kopp contra Suiza de 25 de marzo 1998 “Tal injerencia vulnera el artículo 8 salvo si, «prevista por la ley», persigue uno o varios fines legítimos con respecto al apartado 2 y, además, es «necesaria en una sociedad democrática» para alcanzarlos.. Las palabras «prevista por la ley», en el sentido del artículo 8.2, buscan en primer lugar que la medida inculpada tenga una base en el derecho interno, pero también se refieren a la calidad de la ley en cuestión: exigen la accesibilidad de ésta para la persona implicada, que además debe poder prever las consecuencias para ella, y su compatibilidad con la preeminencia del derecho”. También el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, Sentencia de 20 de mayo de 2003: “procede comprobar... si la injerencia de que se trata es necesaria en una sociedad democrática, para alcanzar la finalidad legítima perseguida...”

<sup>12</sup> Vid nota 10.

“es evidente que el interesado debe ser informado tanto de la posibilidad de cesión de sus datos personales y sus circunstancias como del destino de éstos, pues sólo así será eficaz su derecho a consentir, en cuanto facultad esencial de su derecho a controlar y disponer de sus datos personales”.

El Ayuntamiento, para poder ceder los datos, debería conocer cuál es la finalidad de la Dirección General de Policía para recabar estos datos dentro de sus competencias sobre control y permanencia, y si los datos sobre la residencia o el domicilio tienen relevancia. En consecuencia, las consultas que haga la Dirección General de Policía al ayuntamiento deben de ser muy determinadas y estar argumentadas.

El Ayuntamiento, una vez obtenida la información precisa sobre la finalidad para la que la Dirección General de Policía solicita los datos, debería a su vez informar a la persona afectada del uso que van a dar de los datos, salvo en los supuestos previstos en el art. 22.2 de la LOPD. En el caso de que los fines fueran policiales distintos a los anteriores se debería contar con el consentimiento de la persona afectada según establece la LOPD.

La persona extranjera al cumplir la obligación de inscribirse en el padrón del municipio con los derechos y deberes que ello conlleva pone a disposición del ayuntamiento sus datos personales. La inscripción tiene una finalidad concreta como se ha visto (acreditar la residencia efectiva y un domicilio, adquirir la condición de vecino...). Tras la nueva ley, sus datos van a poder ser utilizados para otros fines. Es importante que pueda conocer el uso que se va a hacer de los datos y en el caso de que sea con fines policiales, salvo en los supuestos contemplados en la LOPD, dar su consentimiento.

## Conclusiones

Las conclusiones de este estudio se concretan en las siguientes recomendaciones que se dirigen a los ayuntamiento con el objeto de garantizar los derechos de sus vecinos:

- 1ª El padrón es un instrumento fundamental para la integración de las personas extranjeras en nuestros municipios y para el ejercicio de derechos, por lo que, de conformidad a su naturaleza y finalidad, se recomienda que por parte de los ayuntamientos se lleven a cabo las actuaciones necesarias de comprobación con relación a la identidad de las personas y a la residencia efectiva en el municipio con el fin de facilitar el cumplimiento de la obligación que tienen las personas extranjeras de inscripción en el padrón del municipio en el que realmente viven.
- 2ª La declaración de caducidad del padrón sin audiencia previa limita los derechos de las personas extranjeras, por lo que se recomienda que los ayuntamientos informen en el tiempo y lugar adecuados a las personas extranjeras de la obligación de renovar el padrón y, con antelación a darle de baja en el padrón, les informen de los efectos que conlleva la no renovación, todo ello en un lenguaje comprensible, evitando provocar alarma social y traducido a los principales idiomas que se hablan por las personas extranjeras en el municipio.

3ª La cesión de datos del padrón a la Dirección General de la Policía para una finalidad distinta a la que los dieron sin el consentimiento de la persona podría afectar al contenido esencial del derecho a la protección de datos. Con el fin de garantizar su cumplimiento se recomienda que los ayuntamientos dispongan de información sobre la finalidad para la que la Policía va a utilizar los datos, justificando la relevancia de los datos sobre residencia y domicilio y si la cesión es necesaria para prevenir un peligro real para la seguridad pública o para reprimir una infracción penal. Salvo en estos casos, el ayuntamiento debe informar a la persona afectada de que sus datos han sido consultados por la Dirección General de la Policía, recabando su consentimiento en el caso de que sea con fines policiales distintos a los anteriores.

#### 4. **ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ELABORACIÓN POR PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LAS CERTIFICACIONES DE EMPADRONAMIENTO EN EL PROCESO DE NORMALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS**

##### I. **Introducción**

Con fecha 7 de febrero de 2005 se abrió el plazo para presentar solicitudes al proceso de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y la Orden PRE 140/2005, de 2 de febrero, por la que se desarrolla el procedimiento aplicable al proceso de normalización.

El plazo para solicitar la autorización inicial de residencia y trabajo finaliza el 7 de mayo de 2005 (punto 1 disposición transitoria 3ª).

Este proceso tiene efectos muy importantes en la titularidad y ejercicio de derechos de las personas inmigrantes extranjeras que viven en nuestra Comunidad. La obtención de documentación les permitirá acceder a un trabajo, y facilitará la integración social en nuestros municipios.

Entre los requisitos que tienen que cumplir para presentar la solicitud está el de que la o el trabajador figure empadronado en un municipio español con anterioridad al 8 de agosto del 2004 (punto 1.a) disposición transitoria 3ª).

Este requisito está siendo difícil de cumplimentar por personas extranjeras que residían con anterioridad al 8 de agosto de 2004 en algún municipio del Estado, pero que no costaban empadronadas en esa fecha. Las organizaciones sociales que trabajan en defensa de los derechos de las personas inmigrantes, los colegios de abogados y la propia Mesa del Diálogo Social han solicitado repetidamente, desde que se tuvo conocimiento de la necesidad de cumplimentar este requisito, **que se flexibilizara** la manera de acreditar la residencia en España, para que, personas extranjeras que residieran en España con anterioridad al 8 de agosto de 2004, pudieran acogerse al procedimiento de normalización.

Desde que se abrió el plazo para presentar las solicitudes se ha constatado que personas extranjeras que cumplían los requisitos previstos en la mencionada normativa no han podido presentar la solicitud de documentación en el proceso de normalización, por no disponer del certificado de empadronamiento. En concreto, se han dado estas situaciones: que actualmente la persona esté empadronada en un municipio, pero que no lo estuviera antes del 8 de agosto o que, residiendo antes de esa fecha y actualmente en un municipio de España, aún no haya solicitado la inscripción padronal.

El Gobierno a partir del día 7 de abril ha informado de que se van a tener en cuenta estas situaciones y, aunque no se ha modificado la obligatoriedad de presentar con la solicitud el certificado de empadronamiento, se han realizado las siguientes actuaciones:

Por parte de la presidenta del Consejo de Empadronamiento, con fecha 12 de abril, se ha enviado una "Carta circular sobre la inscripción de los extranjeros en el Padrón para el proceso de normalización" a los ayuntamientos, con carácter urgente.

Por medio de esa circular, los ayuntamientos podrán expedir certificados de empadronamiento con carácter retroactivo en cuanto a la fecha de toma de efectos para el proceso de normalización establecido en la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004, de 30 de diciembre.

#### Situaciones:

- a) La persona extranjera no figura inscrita en el Padrón. Se le podrá inscribir desde la fecha en que se acredite la residencia continuada en el municipio mediante una resolución expresa y motivada del alcalde.
- b) La persona extranjera está inscrita en el Padrón, pero con posterioridad al 7 de agosto de 2004. Se le podrá variar la fecha de inscripción en el Padrón mediante una resolución expresa y motivada del alcalde.

El INE, en la misma fecha que la carta circular citada, hizo pública una comunicación en la que se comunicaba que cada ayuntamiento tendrá la potestad de revisar la fecha de alta en el Padrón Municipal mediante el procedimiento de “alta por omisión” y que “dada la heterogeneidad de los distintos documentos públicos, cada ayuntamiento podrá decidir qué tipo de documentos se considerarán fehacientes”. Por otro lado, adelanta una reunión próxima del Consejo de Empadronamiento, en la que van a analizar más detalladamente los documentos públicos que se tienen que considerar en la certificación de inscripción padronal. Además, la Federación Española de Municipios pidió al INE que detallara los documentos que han de tener en cuenta los ayuntamientos, por la complejidad que entrañaba realizar la labor encomendada en el plazo establecido.

En consecuencia, el Consejo de Empadronamiento ha dictado la “Resolución de 14 de abril de 2005 de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos para la expedición de certificaciones padronales acreditativas de la residencia anterior al 8 de agosto de 2004, de los extranjeros afectados por el procedimiento de normalización inscritos con posterioridad”. Según la mencionada resolución, se van a poder aportar al procedimiento de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, **certificados de empadronamiento solicitados por personas extranjeras no comunitarias mayores de 16 años, que se cursen durante el proceso de normalización, acompañados de documentos acreditativos de su estancia en España con anterioridad al 8 de agosto de 2004 y en los que conste su identificación.**

Las solicitudes a las que se refieren son las siguientes:

- a) Solicitudes de certificación que se cursen conjuntamente con solicitudes de alta por omisión (caso de personas que viven habitualmente en el municipio y no figuran inscritas en el padrón).
- b) Solicitudes de certificación relativas a inscripciones padronales de ciudadanos y ciudadanas extranjeras efectuadas con posterioridad al 8 de agosto de 2004

(caso de personas que figuran inscritas con posterioridad a esa fecha pero que vivían habitualmente en un municipio).

Además, en dicha resolución se detallan los documentos públicos que acreditan la estancia en España con anterioridad al 8 de agosto de 2004 y se acompaña un modelo de solicitud de certificación de inscripción padronal a estos efectos y un modelo de documento de certificación de inscripción padronal.

Estas solicitudes se deben cursar **antes del 7 de mayo de 2005**, fecha en la que finaliza el procedimiento de normalización de la situación jurídica de personas extranjeras.

Antes de analizar las actuaciones que están desarrollando los ayuntamientos en el procedimiento, esta institución considera oportuno realizar algunas consideraciones previas.

Dada la complejidad del procedimiento, parece necesario valorar la posibilidad de una **ampliación del plazo** para presentar las solicitudes en el proceso de normalización citado, a la vista de las fechas en que se ha abierto esta nueva posibilidad de acreditar la permanencia en España.

Las fechas en las que se ha anunciado públicamente la flexibilización de los requisitos (7 de abril) y se han dictado la “Carta Circular de la presidenta del Consejo de Empadronamiento” (12 de abril) y la “Resolución de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Local” (14 de abril) prácticamente han sido cuando está a punto de vencer el plazo, previsto para el próximo 7 de mayo. Este escaso margen de tiempo hace difícil que las personas extranjeras puedan cumplir las previsiones establecidas en las actuaciones mencionadas. Además, para la obtención de las certificaciones de empadronamiento se requiere la participación de los ayuntamientos, colaboración que ha sido solicitada de una manera apresurada y que está requiriendo múltiples aclaraciones, por lo que también es difícil que puedan expedir las certificaciones necesarias antes del 7 de mayo.

Por otro lado, en la exposición de motivos del RD 2393/2004, de 30 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, se señalaba “que existe una elevada cifra de extranjeros que se hallan en territorio español y carecen de autorización, por lo que los cauces estables de admisión debían exceptuarse temporalmente para contemplar una medida de normalización de la situación de dichos extranjeros...”.

Las cifras aproximadas de solicitudes que inicialmente preveían cuando se informó de la conveniencia de un proceso de normalización o regularización de personas extranjeras han sido, según reiteradas declaraciones del Gobierno, de alrededor de 800.000. Según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de fecha 15 de abril, únicamente se han presentado 386.173 solicitudes, de las que 7.757 pertenecen a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este número es muy inferior al inicialmente previsto. Por ello, se considera necesario que se **amplíe el plazo**, para garantizar que el procedimiento de normalización tenga los resultados esperados, para que puedan los actos administrativos resultantes ajustarse al procedimiento administrativo establecido y para que su contenido sea conforme al ordenamiento jurídico, tal y como exige la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



## **II. Consideraciones a las actuaciones que están llevando a cabo los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco ante las solicitudes de certificación de inscripción padronal por parte de personas extranjeras para la presentación de su solicitud de documentación en el proceso de normalización establecido de conformidad con el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de la LO 4/2000 de 11 de enero.**

El Ayuntamiento es el encargado de aplicar la normativa prevista en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

Según dicha normativa el Ayuntamiento es el encargado de la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón Municipal y es a él a quien corresponde decidir sobre la procedencia de las inscripciones de alta en su Padrón (artículo 17.1 Ley de Bases de Régimen Local).

Por otro lado, los datos del Padrón constituyen prueba de residencia en el municipio y del domicilio habitual en él. Las certificaciones que de dichos datos se expidan, tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos (artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y artículo 53 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial).

Las nuevas certificaciones que se están solicitando para la presentación de la solicitud de normalización prevista en la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000 de 11 de enero, tienen que dictarse por resolución motivada, basándose en la siguiente normativa:

- a) Certificaciones en relación con solicitudes que se cursen conjuntamente con solicitudes de alta por omisión. La normativa de aplicación es la Resolución de 9 de abril de 1997, por la que se dispone la publicación de la de 1 de abril, 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.
- b) Certificaciones en relación con solicitudes de certificación relativas a inscripciones padronales de ciudadanos y ciudadanas extranjeras efectuadas con posterioridad al 8 de agosto de 2004 que vivían con anterioridad a esa fecha en el municipio. La normativa de aplicación es el artículo 57.3 y el artículo 105 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, además de la mencionada Resolución de 9 de abril de 1997.

El modelo de solicitud de certificación de inscripción padronal y el modelo de certificación de inscripción padronal que se acompaña a la Resolución de 14 de abril recoge una lista de documentos públicos que debe aportar la persona extranjera. En el modelo de solicitud se limita la posibilidad de presentar otros documentos cuando la casuística y heterogeneidad de los documentos públicos que pueden acreditar la permanencia en un municipio es muy grande y, cuando con anterioridad se había señalado,

incluso mediante la circular mencionada de 12 de abril, que “la acreditación se realizará aportando documentos públicos fehacientes”.

Estos modelos están siendo utilizados por los ayuntamientos y pueden por lo tanto, llevar a error, porque no recogen explícitamente la posibilidad de aportar otros documentos públicos que los que se señalan en la propia solicitud. La utilización de dicho modelo de solicitud de certificación de inscripción registral, que incorpora una lista de documentos que se pueden aportar a la solicitud para acreditar la permanencia en el país con anterioridad al 8 de agosto de 2004, puede dar lugar a una vulneración del ordenamiento jurídico y, en concreto, del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que regula los derechos de las y los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, y pueden producirse situaciones de indefensión.

### III. Recomendaciones

Por todo ello, esta institución considera preciso recomendar a los ayuntamientos responsables de la certificación de la inscripción padronal a los efectos del proceso de normalización:

1. Que se facilite a las personas extranjeras información ajustada en relación con los cambios que ha habido para acreditar la permanencia en el municipio con anterioridad al 8 de agosto de 2004 y a la posibilidad de solicitar certificación de inscripción padronal con la presentación de los documentos expresamente señalados en la propia Resolución de 14 de abril de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Local, **así como de cualesquiera otros que sirvieran para acreditar la permanencia en el municipio con anterioridad al 8 de agosto de 2004.**
2. Que se facilite a las personas extranjeras modelos de solicitud de certificación de inscripción padronal **que incorporen la posibilidad de presentar otros documentos, además de los expresamente señalados en la Resolución de 14 de abril.**
3. Que se facilite a las personas extranjeras una copia de su solicitud de certificación debidamente sellada y registrada, con el fin de que puedan presentar su solicitud de autorización inicial de residencia y trabajo en el plazo establecido en la Administración y oficina pública competente en el conocimiento del proceso de normalización a personas extranjeras, **evitando las denegaciones orales que pueden provocar indefensión.**

Todas estas recomendaciones se plantean para que el procedimiento por el que los ayuntamientos van a resolver la certificación de inscripción padronal a efectos del proceso de normalización establecido por la disposición transitoria tercera del RD 2392/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000 de 11 de enero, sea garantizador de los derechos de las personas extranjeras.

## 5. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

### Introducción

“Información y participación ciudadana” es el título que recibe el capítulo IV de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Estamos ante un epígrafe que aúna dos de los elementos que se consideran básicos en las democracias modernas: el derecho a saber y el derecho a participar en los asuntos públicos.

En esta reflexión vamos a centrarnos específicamente en el derecho a la información, como uno de los aspectos necesarios para la implicación de los ciudadanos en la participación en sus instituciones, ya que sin ciudadanos con acceso suficiente a la información será muy difícil, sino imposible, obtener su complicidad en los asuntos públicos. Por otra parte, esta reflexión, aunque extensible en muchos aspectos al resto de administraciones, la vamos a centrar de manera más concreta en el ámbito local, al hilo de la normativa reguladora de régimen local y las quejas que hemos recibido al respecto.

El acceso a la información es una demanda en aumento por parte de los ciudadanos, que más conscientes de sus derechos exigen una mayor transparencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, tanto respecto a las decisiones que les afectan directamente como interesados en un procedimiento específico, como en relación con aquellas otras actuaciones sobre las que se sienten concernidos.

Además, de manera creciente, las personas demandan que esta información sea clara, relevante y de fácil acceso, por lo que las Administraciones deben trabajar con convicción por una gestión más eficiente de la información que supere la tradición de opacidad que ha dominado a las organizaciones públicas que han restringido el acceso de la ciudadanía a la información y documentación obrante en su poder.

El fenómeno de las nuevas tecnologías, a las que cada vez más gente tiene acceso, ha ayudado en gran medida a acrecentar las expectativas sobre las posibilidades que el uso de estas herramientas ofrece en la obtención y procesamiento de la información, de tal manera que se ha hecho imprescindible la incorporación de estos medios para dar respuesta a las legítimas aspiraciones de los ciudadanos a estar informados.

Las administraciones públicas han realizado en los últimos años inversiones importantes en nuevas tecnologías, inversiones que han supuesto avances indudables respecto a la situación anterior, pero estos esfuerzos en innovación tecnológica pueden no representar una mejora suficiente, si no se establece una verdadera dinámica de transformación en el funcionamiento de los aparatos administrativos, es decir un modelo de actuación integral orientado a la gestión de la información como prestación de un servicio destinado a todos los ciudadanos.

Por otra parte, no podemos olvidar que el uso de las nuevas tecnologías es una herramienta de ayuda, un medio que posibilita la generación y explotación de los contenidos a disposición de los ciudadanos, pero una gran parte de estos –sobre todo grandes colectivos o franjas sociales– se encuentran por el momento excluidos de su utilización, por lo que en la estrategia activa de la gestión de la información deben ser tenidos en cuenta.

En este sentido, los alcaldes y representantes de autoridades locales y regionales que recientemente se han reunido en Bilbao, han consensuado un decálogo con los principios y valores que debe guiar la acción local en materia de desarrollo de la Sociedad de la Información. El punto IV del decálogo declara:

*“El desarrollo de la Sociedad de la Información debe beneficiar al conjunto de los ciudadanos y las ciudadanas, sin exclusiones, y evitar la brecha digital, prestando especial atención a los colectivos más desfavorecidos, a las personas con discapacidades y a las que habitan las zonas más aisladas, en particular las que pueblan las áreas rurales y menos desarrolladas económicamente”*

Sabemos de la preocupación de muchas administraciones por las cuestiones aquí enunciadas, en el marco de los procesos de transformación y modernización que están llevando a cabo en sus organizaciones, con objetivos orientados a la mejora de la gestión de los servicios por y para los ciudadanos.

En este contexto, esta recomendación general pretende ser una pequeña aportación más en ese proceso en marcha. Una reflexión sobre algunas pautas a considerar en la gestión de la información existente en las administraciones locales y su acceso por parte de la ciudadanía.

### **Breve reseña de la normativa vigente de régimen local en materia de derecho de acceso a la información**

Nos interesa centrar el tema en dos aspectos específicos:

- a) El contenido de la información de la actividad administrativa que facilita la propia Administración.
- b) El acceso a la información del ciudadano que no tiene la condición de interesado directo en un procedimiento.

#### **a) Contenido de la información administrativa general**

El artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –LRBRL– señala que *“Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”*.

No existe una regulación específica que desarrolle esta obligación de las Corporaciones Locales en su integridad. La norma cita –artículo 70.2 LRBRL– que los acuerdos que adopten se publican o notifican según la Ley y menciona de manera expresa el deber de publicar en el Boletín Oficial del Territorio Histórico las ordenanzas, incluidas las normas urbanísticas, y el presupuesto. Otras normas sectoriales diversas –contratación, planeamiento– determinan las obligaciones legales a este respecto, la mayoría de las veces circunscritas a dar publicidad formal escueta sobre la tramitación del expediente correspondiente.

En el sistema de fuentes, esta laguna cabría esperar que fuera cubierta por la tan anunciada Ley municipal vasca, que podría profundizar en la fijación de unos contenidos mínimos del derecho, junto con la determinación de los principios o valores de la información, que se consideren imprescindibles facilitar a los ciudadanos para garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales –ROF–, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, determina en el artículo 229, unas mínimas obligaciones de publicidad con relación a la actividad general de los órganos municipales. Así, señala que las convocatorias y órdenes del día del Pleno se tramitarán a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el Tablón de Anuncios de la entidad. Además, se deberá dar publicidad resumida del contenido de las sesiones y de todos los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados.

Por su parte, el artículo 230 –ROF– señala que existirá en la organización administrativa una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad de la convocatoria y órdenes del día de las sesiones del Pleno, así como el resto de la información que la misma proporcione, según lo dispuesto en el artículo 69.1 LRRL.

Finalmente, cabe mencionar las previsiones que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, ha realizado sobre dos cuestiones relacionadas con el tema que nos ocupa: la participación de los vecinos en la vida municipal y el impulso de la utilización de las nuevas tecnologías. Así, el nuevo artículo 70 bis de la Ley 7/1985, introducido por la citada ley, señala en su apartado 1, lo siguiente:

*“Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.”*

Por su parte, el apartado 3 señala que:

*“Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.”*

#### **b) Acceso del ciudadano a información sin tener la condición de interesado**

Otro aspecto de la cuestión a considerar es cuando la iniciativa de acceso a la información parte de un ciudadano, en aquellos supuestos que éste no tiene la condición directa de interesado en un procedimiento, sino que su interés responde más a una inquietud general o social.

Este tipo de demanda de información está íntimamente ligada con el apartado anterior, ya que es el conocimiento de la Administración y su actividad el que posibilitará, potenciará o, en su caso, dificultará este ejercicio, que, a su vez, también juega un papel fundamental como instrumento para el efectivo derecho de los ciudadanos a participar en la actividad pública.

El artículo 70.3 de la LRBRL determina que:

*“Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b, de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidación de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”.*

El artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJAP– regula con carácter general esta cuestión para todas las administraciones públicas.

Así, el apartado 1º del artículo 37 LRJAP, señala que los ciudadanos tendrán derecho a acceder a los registros y documentos que formando parte de un expediente obren en los archivos, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos cerrados.

Por otra parte, el apartado 7º del artículo citado, determina que el derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, por lo que la petición deberá ser individualizada a los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias.

### **El ejercicio del derecho a la información: limitaciones formales y restricciones de facto**

La regulación de régimen local que hemos citado en el apartado anterior es ciertamente escueta, de tal manera que a pesar de la declaración formal que realiza el artículo 69.1 LRBRL, las obligaciones legales son escasas en esta materia y desde luego, aún dando cumplimiento a las determinaciones previstas, los ciudadanos tendrán sólo una idea aproximada de la actividad que desarrollan las Corporaciones Locales, así como un conocimiento relativo de la estructura y funcionamiento de su administración más cercana.

A pesar de esta regulación de mínimos, hemos constatado, por algunas quejas recibidas, que hay Ayuntamientos que incumplen sistemáticamente esta obligación de dar cuenta de la actividad de sus órganos municipales, tanto la de dar a conocer sus convocatorias como las resoluciones adoptadas, ni siquiera en el tablón de edictos oficiales, con el consiguiente desconocimiento de los vecinos sobre los acuerdos y resoluciones que les afectan.

Estos incumplimientos de unas obligaciones tan básicas resultan más graves, si cabe, porque privan a los vecinos de una herramienta imprescindible para la participación en los asuntos públicos concernientes a su municipio y denota una manera de entender la actuación pública muy poco acorde con las demandas participativas crecientes. Si a ello añadimos el desconocimiento por parte de la ciudadanía de las competencias y servicios municipales, la falta de comprensión de la organización municipal, desmembrada en compartimentos estancos sin conexión entre sí y lo farragoso de los procedimientos administrativos, las dificultades para la obtención de información pueden resultar extremas.

Además, una vez producidos los incumplimientos por parte de la Administración de facilitar información sobre las convocatorias y acuerdos de sus órganos colegiados por propia iniciativa, el ciudadano interesado que, a posteriori, desee obtener documentación o conocer el estado de tramitación de un asunto o materia, tiene muchas dificultades para lograrlo. No es inhabitual que se utilicen todo tipo de resquicios legales con el fin de justificar la negativa a la entrega de información, cuando no el simple silencio sin motivación alguna, a pesar de la obligación legal de dar una respuesta razonada cuando se deniega la petición.

También resulta habitual que cuando, al fin, una persona consigue acceder al examen de un expediente o información de interés general, aquel no se encuentra suficientemente documentado para un análisis completo que permita valorar el asunto en su integridad, con la consiguiente indefensión para la afectada.

Tal como han señalado diversos autores, es cierto que la regulación legal del derecho de acceso a los archivos y registros que hemos citado, puede resultar en exceso restrictiva –expedientes cerrados, solicitud individualizada, condición de interesado para acceder a determinados expedientes...–, limitaciones que suelen tener su fundamento en la necesidad de tomar en cuenta otros derechos constitucionalmente garantizados, tales como la protección de datos personales o el derecho a la intimidad.

En todo caso, nos interesa aquí señalar que, más allá de la correcta o errónea regulación legal y las necesarias limitaciones para garantizar el derecho de otros, la administración concernida por una petición de este tipo, debería abordarla desde la perspectiva de como puede responder de manera positiva a la solicitud realizada, es decir un planteamiento de partida en el que se entienda la información como un derecho del ciudadano, como un verdadero servicio público accesible para todos.

Las restricciones a las solicitudes que se realizan obedecen, en numerosas ocasiones, según nuestra experiencia, no tanto a la preocupación por la existencia de otros intereses en juego dignos de protección, sino a la finalidad de sustraer información sobre actuaciones que no se desea que se hagan públicas por muy diferentes razones, tales como: no tener que dar explicación de los actos, no someterse a la crítica, impedir el conocimiento de actuaciones irregulares, etc., en definitiva falta de transparencia en la actuación administrativa.

Muchas veces, además, estas posturas no vienen dadas sólo porque el tema sobre el que se solicita información sea más o menos sensible y puedan existir órdenes o directrices sobre el particular, sino por las inercias de la propia organización, dado que, tradicionalmente, se ha fomentado la opacidad y restricción de acceso a la documentación administrativa, de tal manera que si no se trabaja esta cuestión explícitamente y con una verdadera orientación de servicio por y para el ciudadano, será difícil la necesaria transformación.

Como señala M. A. Sendín García<sup>13</sup>, citando a otros autores, *“En realidad, para que el derecho de acceso tenga una operatividad real y adecuada, no basta con una simple mejora de la errónea regulación del mismo que vamos a estudiar, sino que se hace preciso, además, una transformación radical del proceder administrativo, que le haga más acorde con las exigencias del principio de transparencia. Lo que exige, entre otras cosas, reforzar y clarificar la obligación de documentar suficientemente e incorporar a los archivos la información documentada que sea de interés público”*.

El “decálogo de Bilbao” que hemos citado en la introducción, también menciona esta cuestión y asume como guía de la acción local –punto VII–: *“La promoción de la transparencia en la gestión de los asuntos locales y regionales y reforzar la participación ciudadana”*.

### **Como articular el derecho a la información**

En este contexto, consideramos que las administraciones locales deben avanzar en el diseño e implantación de un servicio de información integral con una política coherente que sirva de guía para toda la organización, utilizando para ello todos los instrumentos a su disposición, que permita que el derecho de acceso a la información sea efectivo y dé respuesta a la razonable demanda ciudadana.

Tal como señalábamos en la introducción, hay administraciones que están trabajando de manera decidida por esta vía, dentro del proceso global de transformación y modernización de sus respectivas organizaciones, con estrategias activas no sólo de acceso sino también de facilitación de la información.

Sin embargo, todavía muchos Ayuntamientos tienen carencias importantes tanto para cumplir los mínimos legales establecidos, como para profundizar y desarrollar sistemas propios, que muchas veces no dependen tanto de la disposición de mayores recursos técnicos o materiales, sino de la voluntad política de impulsar, con los medios disponibles, toda la potencialidad de su organización al servicio de una administración abierta y transparente.

Creemos razonable que partiendo de los mínimos legales previstos y garantizando su efectivo cumplimiento, los Ayuntamientos, en uso de su potestad de autoorganización y autonomía, deberían de reflexionar y profundizar en esta cuestión, de tal manera que se comprometieran a unos contenidos básicos, tales como:

- Información de su municipio y organización, en forma adecuada y comprensible para cualquier ciudadano.
- Información de las actividades que desarrollan, con especial referencia a las convocatorias y resoluciones de sus órganos de gobierno.
- Información específica desde su gestión de los grandes proyectos de interés general en los que legalmente esté previsto un trámite de exposición y participación: presupuestos, obras, inversiones, planeamiento.

---

<sup>13</sup> “El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana”, en REALA 294-295 (enero-agosto, 2004).



- Información de las ordenanzas y reglamentos, incluidas las normas urbanísticas de general aplicación.
- Información de los procedimientos administrativos y servicios municipales.

Por otra parte, toda esta información debería ser accesible a través de los diferentes medios disponibles en cada organización. En estos momentos, es innegable que las nuevas tecnologías juegan un papel importante como herramienta útil para facilitar el acceso a la información. La implantación de estas herramientas está avanzando a un ritmo importante, si bien el lanzamiento de iniciativas en este campo requiere todavía, en muchos casos, de notables impulsos de consolidación, profundización y adecuación de los contenidos que se ofrecen.

En este sentido, podemos constatar que la mayoría de Ayuntamientos disponen de página web<sup>14</sup> y, sin embargo, el contenido de la información disponible es muy desigual y todavía son muy pocos los que disponiendo de esta nueva herramienta, la han integrado de manera sistemática como un medio más para dar a conocer su actividad habitual. Así, por poner un ejemplo: la página web no constituye habitualmente el “tablón de edictos electrónico” de las respectivas organizaciones.

Actualmente, cada vez más gente tiene acceso a internet desde el hogar<sup>15</sup> o desde espacios públicos –casas de cultura, salas polivalentes– por lo que es claro que la potenciación de este medio resultara de gran utilidad para los ciudadanos interesados en obtener información a través de esta herramienta.

Ahora bien, ello no nos puede llevar a olvidar que, hoy por hoy, una parte importante de la ciudadanía, todavía, no tiene acceso a las tecnologías de la información, por lo que deberán mantenerse e incluso potenciar los canales tradicionales de acceso a la información. En muchos municipios pequeños los tablones de anuncios de los barrios siempre han jugado un papel importante para dar a conocer los avisos oficiales de interés (hemos recibido diversas quejas que mencionan la falta de actualización o utilización de este soporte), pero al mismo tiempo en la mayoría de municipios existen actualmente equipamientos –casas de cultura, centros polivalentes, hogares de jubilados,...– que deberían ser potenciados como puntos de información de la actividad municipal de fácil acceso para un mayor número de ciudadanos.

En cualquier caso, los medios señalados no pueden obviar la importancia de la atención presencial en los Ayuntamientos, a través de las Oficinas de Atención Ciudadana u otras estructuras semejantes, sin olvidar la información más personalizada que se pueda demandar de los distintos departamentos de la Administración. De ahí, la importancia de establecer unas pautas claras que eliminen las resistencias e inercias que existen en las organizaciones para atender a la demanda y facilitar tal servicio en las mejores condiciones para todos, sin distinciones por razón del medio utilizado o el empleado que atiende una solicitud determinada.

---

<sup>14</sup> Según datos de la memoria del Plan eGipuzkoa de 2004, 81 de los 88 ayuntamientos guipuzcoanos que abarca a una población del 94 % de Gipuzkoa disponían en ese ejercicio de página web.

<sup>15</sup> Según la encuesta sobre equipamientos y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares correspondientes al II trimestre de 2005 –fuente INE– el 40,8 % de los hogares del País Vasco disponen de acceso a Internet.

Finalmente, para todo ello, es decir para la prestación de un servicio de información integral, también se hace imprescindible profundizar en la mejora de los procedimientos administrativos y los trámites establecidos, de tal manera que la gestión se oriente a las necesidades de los ciudadanos, superando las tradicionales divisiones por departamentos que fragmentan y dificultan el acceso al conjunto de la información.

En suma, en el contexto de la nueva reforma de la Ley de régimen local, que establece el deber de regular normas de carácter orgánico para la efectiva participación vecinal, consideramos que el apartado de la información a/y para los ciudadanos debe tener una especial atención y desarrollo, como uno de los elementos imprescindibles para lograr la activa participación de todos en la vida local.

## **RECOMENDACIÓN**

Vistas las consideraciones expuestas, creemos que los ayuntamientos deberían reflexionar en profundidad sobre la política de información de sus respectivas instituciones y, tras este análisis, regular el servicio de información con carácter integral, con base en los siguientes criterios:

- Incorporar los principios y valores que inspiren la actuación municipal y las pautas organizativas que garanticen el derecho a la información, en el contexto de una administración más transparente y eficaz con verdadera vocación de servicio a los ciudadanos.
- Profundizar en los contenidos que, más allá de los mínimos legales, el Ayuntamiento se comprometa a potenciar, incidiendo en la mejora de la información orientada a las necesidades de los ciudadanos.
- Implantar los medios instrumentales necesarios para hacer llegar la información a todos los interesados, con especial referencia a las estrategias para llegar a los grupos sociales con más dificultades.

## 6. LA EDIFICACIÓN SOSTENIBLE. HACIA UNA MAYOR EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS

### INTRODUCCIÓN

El medio ambiente constituye una de las principales preocupaciones de los poderes públicos y de la ciudadanía. En nuestra comunidad, desde finales de los noventa, la estrategia ambiental vasca planteada por el Gobierno Vasco trata de hacer frente a la pérdida de diversidad, a la contaminación de tierra, agua y aire o a un desarrollo respetuoso con el resto de futuras generaciones, que evite el expolio de los recursos naturales limitados. Uno de los indicadores ambientales que se debe tener en cuenta es el consumo energético, no sólo en las industrias o en el transporte, sino también en los hogares y en el resto de edificaciones existentes o que se van a construir. Este consumo doméstico, lejos de ser de escasa importancia, representa dentro de la Unión Europea un 40 % del consumo energético total. Si bien en Euskadi no se alcanzan esos parámetros –estaríamos en torno al 18 %–, con las modernas instalaciones en los edificios (con nuevos servicios como el climatizador o el aire acondicionado) y la innegable tendencia al alza, podríamos llegar a alcanzar una situación similar. El desaforado gasto de energía no sólo favorece la hipótesis que prevé el inminente agotamiento de los recursos fósiles naturales, sino que supone también una cantidad importante de emisiones contaminantes a la atmósfera y, en especial, de gases con efecto invernadero, que inciden, de manera difusa pero constante, en el cambio climático que hoy en día padecemos. En el informe de medio ambiente en la CAPV –Indicadores ambientales de 2005–, el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha señalado que en el año 2004 se emitieron en Euskadi 20,4 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, que supone un 5 % más respecto al año anterior y un incremento de un 35 % desde 1990.

A pesar de las consecuencias medioambientales, estos procesos humanos no han tenido un claro reflejo en la normativa de ordenación territorial y de edificación hasta la reciente aparición de la idea de “conciencia ambiental”, cuyos referentes internacionales son la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el medio humano, en 1972, y la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, de 1992, en la que se introduce el concepto de desarrollo sostenible, como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

Así las cosas, para tratar de paliar las afecciones al medio ambiente de los edificios y para reducir el gasto energético y aumentar su eficiencia, observamos que los distintos poderes públicos –europeos, estatales, autonómicos y locales– han recogido una serie de instrumentos, normativos y disposiciones, que tratan de servir de guía a los agentes edificatorios, para aplicar criterios de edificación sostenible, dirigidos a la reducción de la energía consumida, buscando otro tipo de energías renovables, como es la solar, o realizando prácticas constructivas, que hagan más eficientes los recursos consumidos. Por otro lado, existen ejemplos de técnicas tradicionales de edificación de solares que priman la orientación solar de la edificación o la reutilización de fuentes primarias de energía, como puede ser el caserío tradicional. De igual modo, hay que aludir al modelo de asentamiento urbano, como es la ciudad mediterránea, que por su concentración densa y compacta consume menos recursos que otro tipo de asentamientos dispersos.

Sin embargo, a pesar de haber surgido una conciencia social notable en este sector, estos avances se enfrentan con realidades como el conjunto de edificios ya existentes, que en muchos casos parten de una concepción arquitectónica anterior a las nuevas propuestas de preservación del medio ambiente y de los recursos naturales. Ello ha supuesto una tendencia al aumento del consumo energético y ha llevado a unas cifras de uso energético doméstico y de producción de residuos urbanos que no tiene parangón en la historia.

En otras ocasiones, son las propias normas de planeamiento urbanístico o las ordenanzas municipales de edificación las que se convierten en un corsé que impide a los promotores particulares recoger en sus proyectos de edificación estos nuevos modos constructivos, más adecuados con el medio ambiente. En todo caso, la inclusión de un factor sostenible en la edificación puede servir de impulso para nuevas necesidades, como es el caso de la adecuación de los espacios comunes de los edificios a las necesidades de reducción, reutilización o reciclaje de los residuos sólidos urbanos.

Todo ello permite hacer una primera consideración. Pese a los indudables avances registrados en esta materia hasta el momento, resulta necesario avanzar en la reducción del consumo de recursos y de las emisiones contaminantes.

## ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Las actividades de la Unión Europea y las políticas y acciones que derivan de la protección del medio ambiente –prescritas en el artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea– reflejan, entre los principales avances normativos, la necesidad de fomentar la eficiencia energética de los edificios en este ámbito europeo.

Fruto de estas iniciativas, la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa al rendimiento energético de los edificios, establece la necesidad de un marco común, destinado a fomentar la mejora del rendimiento energético de los edificios, teniendo en cuenta las condiciones climáticas exteriores y las particularidades locales, los requisitos ambientales interiores y los costes económicos. Las medidas que prevé son, entre otras, garantizar unos requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios nuevos con una superficie útil de más de 1000 m<sup>2</sup> o de aquellos existentes en los que se vaya a realizar una reforma de entidad. Por otro lado, introduce el certificado de eficiencia energética del edificio. El plazo de transposición al derecho interno, conforme recoge esta directiva, vencía el pasado 4 de enero de 2006, pero en esa fecha no estaba preparada, en el derecho interno, una normativa de desarrollo.

En el ámbito estatal, la norma de referencia es la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (LOE). Esta ley prevé el objetivo de que los edificios se construyan y mantengan de forma que se satisfaga, entre otras, la protección del medio ambiente. Para ello debe cumplir una serie de requisitos relativos a su habitabilidad que vienen definidos en el artículo 3.1.c:

*“c.1) Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.*”

*c.2) Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.*

*c.3) Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.”*

A pesar de estas referencias normativas, europea y estatal, las exigencias básicas para una arquitectura bioclimática y sostenible –que exija una cierta eficiencia energética en los edificios y sus instalaciones– están aún por definir, a la espera de la promulgación de un Código Técnico de la Edificación (CTE). Este instrumento normativo, conforme a la disposición final segunda de la LOE, debe ser aprobado por el Gobierno del Estado. Hasta la fecha no ha sido aprobado, aun cuando dispone de un proyecto muy avanzado pendiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Este proyecto impone una serie de medidas básicas de ahorro de energía para posibilitar la limitación de demanda energética y, en todo caso, la eficiencia energética de las instalaciones del edificio. La aportación más novedosa es la obligación de que los nuevos edificios con previsión de agua caliente sanitaria o las rehabilitaciones de entidad cubran una parte de las necesidades energéticas derivadas de dicha demanda mediante la incorporación de sistemas de captación, almacenaje y utilización de energía solar. El Código Técnico de la Edificación también regula la incorporación de sistemas fotovoltaicos de captación y transformación de la energía solar en energía eléctrica, ya sea para uso propio o para su vertido a la red eléctrica. La principal conclusión es que la entrada en vigor va a suponer un necesario incremento de metros cuadrados de placas solares instaladas en nuestra comunidad autónoma, con el consiguiente ahorro energético y reducción de la contaminación.

Hasta su entrada en vigor, la reglamentación técnica de las edificaciones que se ha de aplicar es la prevista por las normas básicas de la edificación y las demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento, entre otros, el Real Decreto 1751/1998, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios (RITE). Este reglamento establece las condiciones que deben cumplir las instalaciones térmicas de los edificios, con objeto de conseguir un uso racional de la energía, teniendo en cuenta tanto consideraciones económicas como de protección al medio ambiente, y, a la vez, los demás requisitos esenciales que deben cumplir en los edificios, todo ello durante un periodo de vida económicamente razonable.

Estas normas técnicas de edificación pueden completarse con exigencias establecidas en la normativa propia, dictada por los órganos competentes en nuestra comunidad autónoma. Los valores derivados de las exigencias del CTE y del RITE tienen la consideración de mínimos, sin perjuicio de otros valores más ambiciosos que puedan promover las administraciones locales competentes atendiendo a las características propias de su ámbito territorial.

En el apartado autonómico no encontramos en nuestra comunidad autónoma ningún desarrollo normativo que directamente imponga criterios de eficiencia energética o de construcción bioclimática en los edificios residenciales o de servicios. Únicamente aparece una referencia al certificado de eficiencia energética en el anexo de la Orden de 22 de octubre de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que

se aprueban los modelos de documentos que conforman el Libro del Edificio. Por su lado, el Decreto 102/2000, de 29 de mayo, de ordenación de los establecimientos hoteleros, recoge que los establecimientos hoteleros de 3 o más estrellas deben disponer de una certificación de eficiencia energética expedida por el Ente Vasco de la Energía. Alguna comunidad autónoma, como es el caso de Cataluña, ha regulado recientemente la adopción de criterios ambientales y de ecoeficiencia en los edificios (Decreto de la Generalitat de Catalunya 21/2006, de 14 de febrero). Conviene destacar que el proyecto de Ley del Suelo y Urbanismo, que continúa en fase de tramitación parlamentaria, confiere a los ayuntamientos la competencia para introducir mediante las ordenanzas de edificación criterios de eficiencia energética, reducción de emisiones contaminantes y de arquitectura bioclimática.

En todo caso, corresponde a los ayuntamientos, mediante el planeamiento urbanístico –artículo 12.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976– regular las condiciones de las edificaciones en el municipio. Por ello, son estas entidades locales las que tienen la iniciativa para recoger este tipo de criterios de ahorro de energía y de uso de fuentes renovables en las obras de edificación.

Sin embargo, hasta este momento, en nuestra comunidad autónoma sólo algunos instrumentos de planeamiento municipal han establecido una disposición general en las normas de edificación que haga referencia a principios de racionalización del uso de la energía o del uso de materiales respetuosos con el medido ambiente, por ejemplo, el artículo 5.01.61 de las Normas Generales de Edificación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Asimismo, no se observa que ningún municipio de Euskadi haya abordado hasta la fecha medidas activas que impongan obligaciones concretas a las nuevas construcciones. Entre estas medidas debemos destacar las iniciativas llevadas a cabo en otros municipios del Estado para aprobar las conocidas ordenanzas de paneles solares, como Barcelona o Pamplona. Esas ordenanzas establecen la obligación de incorporar sistemas de captación y utilización de energía solar para la producción de agua caliente sanitaria en las nuevas edificaciones o las reformas integrales.

Se debe subrayar la importancia del ejercicio de las competencias municipales en esta materia. Al margen de que estas exigencias podrán ser directamente aplicables después de la transposición de la directiva comunitaria citada, con la entrada en vigor del CTE, los ayuntamientos disponen de otro instrumento, como son las ordenanzas locales, para modular debidamente las diferencias que pueden existir entre municipios respecto a la demanda energética o a las condiciones climáticas y urbanísticas propias. Por ello, consideramos de enorme interés el desarrollo en nuestra comunidad autónoma de estos instrumentos de ordenación municipales para responder a una adecuación de las exigencias previstas en la normativa estatal o en la autonómica de forma más proporcional a los rasgos propios de cada municipio.

\* \* \*

El Gobierno Vasco ha considerado la necesidad de intervenir en la edificación sostenible en relación con tres sectores diferentes, a saber, el energético, el medio ambiental y el de la vivienda pública.

- La Estrategia Energética de Euskadi establecida por el Gobierno Vasco tienen su horizonte en 2010 y su meta es la consecución de un desarrollo energético sostenible sustentado en la eficiencia energética y el impulso de las energías renovables. Una de las líneas prioritarias es la generalización de sistemas de certificación energética en los nuevos edificios y en las instalaciones de la Administración vasca. También se plantea integrar en los edificios colectores solares a corto o medio plazo y sistemas fotovoltaicos a medio o largo plazo. El propio Departamento de Industria del Gobierno Vasco lleva a cabo el vigente sistema para la certificación de eficiencia energética de edificios. Hasta el momento el CADEM/EVE es la entidad pública encargada de la certificación de la eficiencia energética de edificios, tanto en el sector residencial como en el de servicios. El propósito de esta certificación es reconocer aquellos edificios que cumplen con una serie de medidas de eficiencia y de ahorro de energía necesaria, principalmente para la calefacción o la producción de agua caliente sanitaria. Actualmente, el procedimiento de obtención es voluntario y lo debe solicitar el promotor de las edificaciones directamente a este organismo.
  
- Por su parte, la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible se fija en el sector doméstico como uno de los que implica una presión ambiental más importante. Se plantea la necesidad de políticas que propicien la reducción del consumo de energía, eviten la contaminación al medio ambiente y reduzcan tanto la producción de residuos como el consumo de suelo para nuevos desarrollos urbanísticos. Para ello, se fijan unos compromisos relativos con la eficiencia energética y la arquitectura sostenible en el sector de la construcción. El Gobierno manifiesta que, a partir de 2004, los nuevos edificios de la Administración y todas las viviendas de promoción pública deberían contar con certificados de eficiencia energética, y, a partir de 2006, los edificios públicos deberían cumplir criterios de arquitectura bioclimática. Igualmente, antes de 2006, debería existir una regulación técnica para el aprovechamiento de la energía solar térmica en la producción de agua caliente sanitaria en los nuevos edificios. El Informe de sostenibilidad ambiental de la CAPV 2005 cifra como muy avanzados estos compromisos. Aquí hay que mencionar la *Guía de edificación sostenible para la vivienda*, elaborada entre varios departamentos del Gobierno Vasco, que incluye una extensa relación de buenas prácticas aplicables a la planificación urbanística, a los promotores y constructores de las edificaciones y a los usuarios. Otro instrumento dirigido a los ayuntamientos es la *Guía municipal de Sostenibilidad Energética*, preparada entre EVE y EUDEL, que propone una serie de iniciativas de alcance local, para utilizar racionalmente la energía en los edificios; a título de ejemplo, propone la aprobación de ordenanzas municipales dirigidas a la captación de energía solar térmica.
  
- Por último, nos fijaremos en el Plan Director de vivienda 2002-2005 donde se recoge como línea de actuación propia la calidad y sostenibilidad de la edificación. Entre las medidas de fomento de criterios de eficiencia energética señalaba que: *“El Gobierno Vasco extenderá la exigencia de ahorro energético a todas las edificaciones, tanto públicas como privadas, que se construyan en la*

*CAPV. Se pretende conseguir que el 100 % de las edificaciones obtengan el certificado de eficiencia energética".* También planteaba el desarrollo de la arquitectura bioclimática en las nuevas edificaciones, mediante la incorporación en los edificios de sistemas para el aprovechamiento de la energía solar térmica para la producción de agua caliente sanitaria, materiales y sistema de construcción que se va a emplear. Respecto al grado de cumplimiento, según información facilitada por el propio departamento, la certificación de eficiencia energética se realiza en la práctica totalidad de las viviendas de protección oficial de promoción pública o concertada. Asimismo, en estas promociones se tienen en cuenta medidas para el ahorro energético, en el diseño de la vivienda y en su orientación, promoviendo la colocación de colectores solares para dotarse de agua caliente sanitaria, siempre que el rendimiento sea adecuado en función de la cubierta prevista.

Por último, en relación con esta cuestión, el Parlamento Vasco aprobó una proposición no de ley –con fecha de 28 de febrero de 2002–. En ella se instaba al Gobierno para que adoptase una serie de medidas sobre la eficiencia energética, el aprovechamiento de las energías renovables en la construcción y la reforma de los edificios, entre las que destacaba la presentación de un proyecto de ley de edificación que incluyese la certificación energética para los edificios de nueva construcción y para los proyectos de rehabilitación antes de marzo de 2004.

## CONCLUSIONES

En cuanto a las actuaciones que las administraciones vascas han seguido en esta materia, si bien han sido varias y positivas, todavía quedan muchos pasos por dar o incluso compromisos adquiridos por cumplir. Los principales avances se han realizado de manera voluntaria o inducidos por las propias administraciones en edificios públicos construidos o contratados por ellas, o en las viviendas de protección oficial de promoción pública o concertadas. Sin embargo, la ausencia de un marco normativo estatal y autonómico que desarrolle las prescripciones de la LOE, a la espera de la aprobación del CTE, ha impedido extender la obligación de obtener un certificado de eficiencia a todos los edificios (incluidas las viviendas de protección oficial de promoción privada) o a las rehabilitaciones integrales de los ya construidos. Por otro lado, las determinaciones técnicas que deben seguir las administraciones para la planificación urbanística y los promotores o constructores tomando como base criterios de ahorro energético o arquitectura bioclimática no pasa de ser una guía de buenas prácticas que, en todo caso, no es de obligado cumplimiento ni directamente exigible por parte de los ciudadanos o los adquirientes de las viviendas.

Por ese motivo, la institución del Ararteko propone una serie de recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones públicas vascas con competencia en esta materia, con la intención de servir de impulso en el camino ya trazado por los poderes públicos hacia una edificación sostenible.



- En primer lugar, dado el carácter específico y multidisciplinar de la edificación sostenible, resultaría de interés que los distintos poderes públicos redactaran un programa de actuación claro que recogiera unas exigencias reales en la construcción y rehabilitación de edificios. Este plan debería servir para cumplir unos objetivos claros y cuantificables de reducción de recursos naturales consumidos y de eliminación de emisiones contaminantes en cada municipio, teniendo en cuenta no sólo las nuevas edificaciones, sino la necesidad de adecuar también los edificios ya existentes. Ello debería de enmarcarse dentro del programa de la Administración contra el cambio climático, en concreto, dentro de la anunciada Agencia vasca de cambio climático.
- El Gobierno Vasco debería regular, en los términos del Código Técnico de la Edificación, el certificado de eficiencia energética, estableciendo los requisitos para su obtención y el organismo habilitado para conceder la autorización en el proceso de autorizaciones urbanística y de la edificación. Esta exigencia de certificación debería extenderse a todas las nuevas edificaciones y a las rehabilitaciones integrales, conforme dispone la Directiva 2002/91/CE.
- Asimismo, el Gobierno Vasco debería establecer una regulación técnica sobre las instalaciones de paneles solares para la producción de agua caliente sanitaria y de instalaciones fotovoltaicas.
- Las ordenanzas de diseño de las viviendas de protección oficial, que aprueba el Departamento de Vivienda, habrían de tener en cuenta expresamente la necesidad de adecuarse y cumplir los criterios de eficiencia energética y de arquitectura bioclimática previstos en la normativa anterior.
- Por otro lado, las administraciones públicas deberían incluir, con carácter general, criterios de edificación sostenible en los pliegos generales para la contratación pública de las obras de edificaciones públicas.
- Las administraciones municipales deberían tener en cuenta e incorporar criterios de diseño y construcción bioclimática en el planeamiento urbanístico.
- Los ayuntamientos deberían regular de manera específica, mediante una ordenanza, la obligación de incorporar sistemas de captación de energía solar para la producción de agua caliente sanitaria en los edificios y construcciones de su término municipal.
- Asimismo, entre las actuaciones para la mejora de la gestión energética en los ayuntamientos, debería dotarse de un plan para mejorar la eficiencia energética de las instalaciones municipales en las que, entre otras cuestiones, pueda incluirse al alumbrado público exterior.



## CAPÍTULO IV

# **INFORMES EXTRAORDINARIOS**



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

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

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

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

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

Lógicamente, mediante las peticiones de los datos a la Administración se pretende recabar una información lo más actualizada posible. Ello hace que, con frecuencia, la petición se efectúe en los dos últimos meses del año, se dé de plazo hasta fin de año –para que se puedan incluir los datos del último ejercicio–, y las respuestas se reciban y analicen en los dos primeros meses del año siguiente. Así pues, muchos de los datos reflejados en los apartados siguientes, como se verá, corresponden al año 2005, pero han sido recibidos en enero o en febrero de 2006, poco antes de cerrar la redacción de este informe. Conviene tener en cuenta esta observación.

En informes anteriores, estas actuaciones de control de los informes extraordinarios se exponían en un apartado de este capítulo, en el que se desglosaban las actuaciones realizadas respecto a cada uno de los informes extraordinarios sometidos a control.

Esta opción metodológica motivaba, en muchos casos, que la información que aparecía en este capítulo se reproducía también en otros apartados del informe, como los referidos a las áreas materiales o a las áreas de atención específica a la problemática de colectivos o incluso en el apartado final de Conclusiones. Derechos y libertades.

Con la finalidad de simplificar el contenido del informe, a partir de este ejercicio, las actuaciones de seguimiento se incluirán en las áreas materiales o, en su caso, en las relativas a los colectivos de atención preferente. Así:

- La información sobre la **situación de las cárceles en el País Vasco**, se incluye en el **Capítulo I, apdo. 8.3.**, referido al área de Justicia.
- En el **Capítulo V, apdo. 3**, sobre el colectivo de atención preferente de menores encontrarán las intervenciones referidas:
  - al seguimiento de la población temporera en Álava –en relación con la escolarización del **alumnado de familias temporeras**–;
  - a la **atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección**;
  - a la **intervención con menores infractores**;
  - a la **respuesta de las necesidades educativas especiales en la CAPV** y
  - a la **atención comunitaria de la enfermedad mental –en relación con la infancia y la adolescencia–**.
- Las actuaciones relacionadas con las **residencias y la asistencia no residencial a la tercera edad** aparecerán en el área de atención específica a mayores. **Capítulo V, apdo. 2.**
- Los seguimientos realizados sobre la **situación de los calabozos de la Ertzaintza y los depósitos municipales** se encuentran en el área de Interior, **Capítulo I, apdo. 7.3.**
- Las actuaciones sobre la **integración laboral de las personas con discapacidad** y sobre la **accesibilidad en edificios de uso público** aparecerán en el área de atención preferente a las personas con discapacidad, **Capítulo V, apdo. 5.**
- El seguimiento sobre la respuesta institucional a la **violencia contra las mujeres** queda reflejado en el área de atención preferente a las mujeres, **Capítulo V, apdo. 1.**

## **2. INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS DURANTE EL AÑO 2005**

### **2.1. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE EL SISTEMA DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES EN LA CAPV**

El 23 de diciembre de 2004 se finalizó el Informe extraordinario sobre el sistema de atención a personas mayores en la CAPV.

La convocatoria de las elecciones autonómicas y los trámites necesarios para la constitución del nuevo Parlamento y para la elección de su nueva Presidenta retrasó la entrega de este informe hasta el 28 de julio de 2005, y su presentación ante la Comisión de Derechos Humanos y solicitudes ciudadanas hasta el 3 de noviembre del mismo año.

Pese a que ya se dió cuenta en el informe anual de 2004 de la elaboración de este informe, se ha considerado oportuno reproducir una reseña de su contenido.

Este informe analiza los principales servicios del sistema de atención directa a las personas mayores en la Comunidad Autónoma del País Vasco –servicio de ayuda a domicilio, servicios residenciales y centros de día–, con objeto de conocer la situación actual del sector, tras el importante crecimiento observado en los últimos años, la aparición de nuevas fórmulas de atención residencial, el notable desarrollo de los centros de día y la creciente intervención de las entidades privadas.

Con este fin, por un lado, describe el marco jurídico aplicable, el sistema de acceso a los servicios y el modelo de financiación, y, por otro, analiza la evolución del sector comparando la información aportada por la Estadística de Servicios Sociales, Entidades y Centros entre 1991 y 2001, lo cual permite apreciar la diferencia entre la situación actual y la que se daba en el momento de la elaboración de los primeros informes que sobre esta materia presentó el Ararteko al Parlamento –Informe extraordinario sobre las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca y el Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco–. El informe se completa con un análisis de las principales características materiales y de funcionamiento de los centros residenciales y de día de la CAPV.

Su finalidad última es, sin perjuicio de destacar los aspectos positivos del sistema, detectar sus carencias o disfunciones y proponer pautas de actuación para el futuro.

El informe se estructura en cuatro partes:

- La primera de ellas presenta el marco jurídico-administrativo del sistema de atención a las personas mayores y trata las cuestiones competenciales, la normativa vigente en materia de autorización, registro, inspección y homologación de servicios y centros, los derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales, la regulación de los distintos servicios, el acceso a estos, el modelo de financiación, y, por último, los avances alcanzados en el espacio sociosanitario.
- La segunda parte ofrece información sobre la evolución experimentada, en el decenio 1991-2001, por la población mayor y por los recursos sociales, anali-

zados desde diferentes perspectivas, tales como la dimensión de los programas y servicios, el carácter de las entidades promotoras, el personal, los gastos, las aportaciones públicas, las cuotas y las coberturas.

- La tercera describe la situación de los servicios residenciales y de los centros de día sobre la base de los datos aportados por los propios centros y de la información recogida en las visitas realizadas a una selección de 52 centros residenciales y 12 centros de día, analizando los requisitos materiales, funcionales y de personal más relevantes.
- Finalmente, en un capítulo de conclusiones y recomendaciones se presenta el balance de la situación actual y se proponen algunas directrices de actuación que la institución del Ararteko considera susceptibles de contribuir a consolidar las mejoras alcanzadas en nuestro sistema de atención a las personas mayores y a introducir los cambios e innovaciones que se estimen pertinentes.

En efecto, como queda señalado, en el informe se realiza un exhaustivo estudio, en el que entre otras cuestiones se efectúa un análisis jurídico administrativo de la normativa vigente:

- El marco jurídico básico. La Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales.
- La delimitación funcional: el Decreto 155/2001 de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales.
- La normativa en materia de registro, autorización, inspección y homologación.
- La normativa reguladora de los requisitos materiales, funcionales y de personal en servicios y centros a efectos de autorización (normativa reguladora de los centros residenciales y la que regula los centros de día)

Se abordan también los derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales, así como el acceso a los servicios de atención a personas mayores.

Más en concreto se analiza:

- El acceso a los servicios de asistencia domiciliaria.
- El acceso a los servicios residenciales.
- El acceso a los centros de día.
- La gestión de los plazos. Las listas de espera.

Otra de las cuestiones más controvertidas, como es la financiación de los servicios, se refleja detalladamente:

- La responsabilidad financiera de las administraciones tras el Decreto 155/2001
- La financiación del SAD
- La financiación de los servicios residenciales
- La financiación de los centros de día.

También se plantean los avances en la creación del espacio sociosanitario.



Como ya hemos indicado, el informe pretende también ofrecer un contraste de la evolución del sector en la última década; por ello contiene un análisis de la evolución de los servicios sociales para personas mayores con problemas de dependencia en la CAPV: 1991-2001, tanto referido a la evolución de la población como a la de los servicios.

Se reflejan pormenorizadamente también las características de los centros residenciales y de los centros de día.

Por último, como en todos los informes extraordinarios, la parte más importante es la dedicada a las recomendaciones.

En este caso presenta una novedad metodológica digna de mención. Cada recomendación viene acompañada de una valoración que explica por qué se ha realizado esa recomendación.

Este capítulo incluye 52 recomendaciones, que se estructuran de acuerdo con los propios capítulos del informe, que hemos reseñado.

El informe sobre atención a las personas mayores se ha hecho público en formato libro y se ha incluido en nuestra página web [www. ararteko.net](http://www.ararteko.net)

## 2.2. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS EN LA CAPV

Tal y como se adelantó en el informe ordinario del año pasado (cfr. cap. I, apdo. 1.2), durante el año 2005 se finalizó la elaboración del informe extraordinario sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados en nuestra Comunidad. Fue entregado a la presidenta del Parlamento Vasco y hecho público el 7 de septiembre, y presentado y debatido en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas el 16 de noviembre.

Así pues, puesto que el informe completo ya es público, en este apartado nos limitaremos a ofrecer un pequeño resumen, centrado en cinco elementos:

- Las razones y actualidad del informe.
- Las principales cuestiones que pretende responder y las diferentes lecturas que ofrece.
- Algún dato significativo sobre la situación global.
- Los principales problemas detectados.
- Las recomendaciones efectuadas.

Apuntaremos también alguna reflexión final de cara al futuro.

- En cuanto a las razones por las cuales esta institución decidió estudiar de forma monográfica la situación de estos menores, conviene recordar que no es la primera vez que el Ararteko plantea este tema. De hecho, en todos los informes anuales presentados desde el año 1998 se ha incluido un apartado específico dedicado a ellos. A pesar de ello, nos pareció necesario analizarlo con mayor profundidad y presentarlo ahora en forma de **informe extraordinario. Por varias razones.**
- En primer lugar, por encontrarnos ante un sector de la población en situación de especial vulnerabilidad, ya que estas personas presentan, al menos, tres características que podríamos llamar “de riesgo”:
  - Son menores;
  - Son extranjeros;
  - Y no cuentan con el apoyo –al menos con el apoyo cercano– de sus familias.
- En segundo lugar, porque se trata de una realidad relativamente reciente, que van en aumento, y frente a la cual nuestro sistema de protección está teniendo serias dificultades para poder ofrecer respuestas adecuadas.

Hace diez años, por ejemplo, cuando se visitaron todos los centros y hogares de protección y se presentó ante el Parlamento el informe extraordinario sobre la *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*, se trataba de una realidad inexistente. Pues bien, desde entonces, en sólo diez

años, han sido acogidos en nuestros centros más de 2.000 menores extranjeros no acompañados.

- Por la existencia de una preocupación social ante este fenómeno. Así, cada cierto tiempo aparecen en los medios de comunicación noticias relativas a menores extranjeros no acompañados. Suelen ser, en general, noticias preocupantes: que los centros de acogida se hallan desbordados, que en tal centro ha habido un serio conflicto, que en Erandio o en Nanclares de la Oca se niegan a la apertura de un nuevo servicio destinado a ellos... Noticias, con base real, que van creando o reforzando la imagen social de que estamos ante un colectivo de adolescentes o jóvenes especialmente conflictivo. Sólo así se pueden explicar, por ejemplo, algunas reacciones sociales contrarias a la apertura de nuevos recursos.

Sin embargo, la realidad global, observada en su conjunto, poco tiene que ver con esa imagen. De los 2.118 menores extranjeros no acompañados atendidos durante los últimos años, la inmensa mayoría de los que han permanecido cierto tiempo en nuestras instituciones de protección, sobre todo cuando se les han ofrecido unas oportunidades mínimas de inserción, han aprovechado notablemente ese tiempo para mejorar su dominio lingüístico, obtener una cualificación profesional y empezar a trabajar. Muchos de ellos, de hecho, cumplieron 18 años y viven autónomamente entre nosotros.

- Por la complejidad, también, del marco jurídico y competencial:

El informe habla de menores; “menores extranjeros”, pero menores; es decir, personas que deben ser objeto de atención preferente y de especial protección, de acuerdo con el principio de “interés superior del menor” que establece la legislación internacional. Este principio debe inspirar todas las actuaciones institucionales, por encima de cualquier otra consideración (pensemos, por ejemplo, en las posibilidades de repatriación o de reagrupamiento familiar), pero no siempre resulta fácil de concretar .

Por otra parte, de acuerdo con nuestro actual reparto competencial, la responsabilidad de acoger y atender adecuadamente a estos menores corresponde a las diputaciones forales. No obstante, hay aspectos de la atención en los que se encuentran involucrados diferentes departamentos del Gobierno Vasco, los propios ayuntamientos y otros órganos del Estado.

Por ello, el informe trata de analizar a fondo la situación de estos menores en el conjunto de nuestra Comunidad, en cada uno de sus territorios, e incluso, en cada uno de los centros u hogares de acogida, que han sido visitados periódicamente.

- El informe trata de responder o aborda cinco grandes cuestiones:
  - Qué es lo que la ley exige respecto a estos menores y a quiénes compete el cumplimiento de las responsabilidades de atenderlos (Capítulo 1. *Marco jurídico*).

- Cuántos y quiénes son estos menores, cuáles son sus características, sus necesidades y expectativas (Capítulo 2. *Características de los menores extranjeros no acompañados acogidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco*).
- Qué respuesta se está dando a estos menores en cada uno de los territorios y/o de los centros de acogida (Capítulo 3. *La respuesta institucional*).
- Cuáles son los principales problemas detectados en la respuesta institucional (por comparación entre ésta, lo que la ley establece y los menores necesitan) (Capítulo 4. *Valoración global. Principales problemas detectados*).
- Qué recomendaciones efectúa el Ararteko a las administraciones con objeto de superar los problemas detectados (Capítulo 5. *Recomendaciones*).

No obstante el informe permite **lecturas** muy **diferentes**, según sea el interés de cada cual. Así, por ejemplo, las 38 historias de vida de 33 chicos y 5 chicas acogidas permiten una lectura independiente, de gran dimensión humana y personal. También la descripción y valoración de cada centro visitado permite una lectura independiente o comparativa con otros centros, o los resultados obtenidos tras el análisis de los 78 expedientes personales analizados, o la información que se ofrece de un determinado Territorio Histórico o el análisis de los datos numéricos, etc.

- En cuanto a **los datos**, el informe ofrece 30 tablas de datos y 18 gráficos, que permiten apreciar la evolución observada en cada territorio, en cada centro, o bien en el conjunto de la Comunidad. Teniendo en cuenta que se trata de una realidad en constante cambio, se hizo un esfuerzo por incorporar todos los datos disponibles hasta fecha 31 de diciembre de 2004. Algunos cambios posteriores a dicha fecha, como la supresión o traslado de un determinado centro, los hemos recogido en notas a pie de página. Otros, posteriores, se recogen en otro apartado de este informe anual.

A modo de ejemplo, ofrecemos aquí algunos datos que pueden ofrecer una visión global de la realidad analizada.

En los últimos 9 años (1996-2004), 2.118 menores extranjeros no acompañados han sido acogidos, en algún momento, en nuestros recursos de protección: 2.026 han sido chicos (95,6 %); 92, chicas (4,3 %).

En cuanto a su distribución por territorios:

- En Álava, 150 (7 %): 140 chicos y 10 chicas.
- En Bizkaia, 1.117 (53 %): 1.068 chicos y 49 chicas.
- En Gipuzkoa, 851 (40 %): 818 chicos y 33 chicas.

Estos datos, sin embargo, no son suficientes para hacerse una idea cabal sobre cuáles son las necesidades reales de atención. Sobre todo porque buena parte de los menores permanecen sólo unos días entre nosotros: a veces al demostrarse que no tienen menos de 18 años y tener que abandonar los centros de

acogida; otras, porque no encuentran satisfechas sus expectativas y optan por marchar hacia otros lugares.

Para hacerse una idea global de cuál es la situación en un determinado momento, pueden servir de referencia los datos a 31 de diciembre de 2004 (menores acogidos):

- En Álava (1 centro y plazas en albergue): 14 menores.
- En Bizkaia (1 centro, 3 hogares y algunos pisos): 162 menores.
- En Gipuzkoa (2 centros): 19 menores.

Es decir, 195 menores extranjeros, de los cuales 64, en Bizkaia, estaban en pisos de emancipación, y el resto (131), distribuidos entre los 7 recursos (centros y hogares) dedicados específicamente a este sector de la población en aquel momento. Recursos, que disponían, en total, de 112 plazas y en los que trabajan algo más de 100 profesionales.

Evidentemente, en las tablas y gráficos del informe se ofrecen otros muchos datos sobre buena parte de las cuestiones cuantificables, incluidas las presupuestarias. Pero no hemos pretendido hacer un informe con un gran peso de datos sino centrarnos, más bien, en aspectos cualitativos. Así, en el informe se recogen 38 historias de 38 menores o jóvenes extranjeros entrevistados, utilizando muchas veces sus propias palabras, recogiendo su propia voz. Cada historia es diferente, pero también presentan bastantes **elementos comunes** que ayudan a acercarnos a su perfil más característico: la mayoría proviene de Marruecos, donde vive su familia, han llegado hasta aquí por caminos bastante complicados, quieren trabajar cuanto antes, aprender si es necesario un oficio, encuentran serias dificultades para hacer amigos autóctonos, se desesperan por lo difícil y lento que es conseguir papeles y alcanzar, aunque sea parcialmente, sus expectativas...

- En cuanto a los **diez principales problemas** detectados, desde la perspectiva del Ararteko (garantista de los derechos de estos menores y de exigencia a las administraciones competentes) el informe destaca y desarrolla estos:

1. La ausencia de criterios comunes en la atención y protección a estos menores y la falta de coordinación entre las diferentes instituciones, lo que provoca flujos de menores de un lugar a otro en función de la respuesta que obtienen, o que esperan obtener, aquí o allá.

Es evidente que esta realidad desborda la capacidad de respuesta de cada territorio, o incluso del conjunto de la Comunidad. Exige, por tanto, marcos de actuación comunes y acciones coordinadas entre las diferentes administraciones competentes.

2. Las limitaciones y condiciones de los recursos residenciales destinados a estos menores, especialmente en cuanto al número de plazas disponibles,

lo que hace que los centros de acogida estén muy frecuentemente desbordados.

En los últimos tiempos, se puede decir que los recursos de primera acogida han estado permanentemente desbordados. Este dato, en sí mismo, constituye ya una importante fuente de tensiones y, a nuestro juicio, ha contribuido a generar situaciones conflictivas más o menos graves.

Las limitaciones de los recursos, sin embargo, no se refieren solamente a su capacidad. Abarcan otras cuestiones: su tamaño, su ubicación, la falta de locales esenciales para poder llevar a cabo determinadas actividades, el reducido espacio de uso individual de que disponen...

Conviene recordar, además, una característica de estos recursos poco debatida: todos los centros o recursos residenciales que atienden a menores extranjeros no acompañados son sólo para ellos; no centros u hogares compartidos con adolescentes autóctonos, salvo en casos excepcionales. Tampoco se han desarrollado vías alternativas a la acogida residencial.

3. Cuestiones ligadas a la gestión de los recursos y a la situación laboral (ratios, formación, experiencia, bajas, condiciones laborales...) de los/as profesionales que trabajan en ellos, la mayoría contratados por las propias asociaciones que dirigen los centros.

Desde la perspectiva que más interesa a esta institución –garantizar una respuesta adecuada a los menores– creemos que estas cuestiones, junto con otras que tienen que ver con la propia dificultad y el desgaste que supone el trabajo directo con adolescentes, está incidiendo en las bajas laborales, cambios frecuentes en los componentes de los equipos, malestar... Este malestar ha llegado, en algún caso, hasta tal extremo que ha obligado al cierre de los centros o a la renuncia del convenio.

4. Los retrasos y dificultades en los procedimientos que facilitarían su integración, especialmente en la tramitación de los permisos de residencia y de trabajo que, con frecuencia, se dilata durante varios años.

Se trata de un problema grave sobre el que el Ararteko lleva años insistiendo. Los datos obtenidos a partir del análisis minucioso de una muestra de 78 expedientes no dejan lugar a duda: el tiempo medio para lograr un permiso de residencia, por ejemplo, va desde los 7 meses en Álava hasta los casi 2 años en Gipuzkoa. Con lo que ello supone de frustración y de dificultad añadida en el proceso de integración.

5. Dificultades en la escolarización y respuesta educativa a las necesidades lingüísticas y de cualificación profesional de estos menores.

Por deficiencia en la propia escolarización en origen, por incorporación tardía al curso escolar, por falta de destrezas básicas en las lenguas de comunicación habituales entre nosotros...

6. Las limitaciones existentes en cuanto a las posibilidades de emancipación al llegar a los 18 años, especialmente en cuanto al alojamiento y al trabajo.

Buena parte de los menores acogidos llegan a los 18 años sin haber logrado su regularización y, por tanto, sin posibilidades de trabajar y hacer una vida independiente. En este sentido, como aspecto positivo, el informe señala el desarrollo que han alcanzado en Bizkaia los recursos (normalmente pisos con una cierta tutela) destinados a favorecer la emancipación de estos jóvenes.

7. El incremento que se está dando de menores extranjeros infractores en centros de internamiento.

En datos del último año analizado en el informe, uno de cada tres internamientos cautelares y 3 de cada 10 de las medidas de internamiento correspondieron a menores extranjeros. El informe reflexiona sobre estos datos y señala la necesidad de analizar sus causas.

8. La posibilidad de que existan entre nosotros menores extranjeros desprotegidos, no atendidos por ninguna institución.

De acuerdo con las informaciones recabadas, el informe apunta tres grupos que podrían estar en esa situación y que exigirían una mayor investigación:

- Chicas captadas por redes de prostitución.
  - Menores extranjeros que viven en la calle, frecuentemente del “trapeicho”.
  - Menores que provienen de países en guerra o situaciones de persecución.
9. Insuficiencias en las prestaciones sanitarias y en garantizar el derecho a la salud, especialmente ante consumos problemáticos de drogas o casos de enfermedad mental.

En toda nuestra Comunidad carecemos de recursos específicos de respuesta a esta problemática.

10. La imagen social que, en ocasiones, se transmite o refuerza respecto a este grupo de menores, como si se tratase de un colectivo homogéneo y especialmente conflictivo.

- En cuanto a las **recomendaciones**, son muchas (**36 en total**) y van dirigidas a diferentes administraciones: la mayoría, a las tres diputaciones forales, competentes en materia de protección, pero otras, al Departamento de Educación,

al de Sanidad, al de Justicia, o al de Interior del Gobierno Vasco, y también algunas a los ayuntamientos (por ejemplo respecto al empadronamiento de estos menores o la sensibilización de la ciudadanía).

- Las cinco primeras buscan mejorar la planificación y la coordinación interinstitucional, totalmente necesarias si se quieren superar algunos de los problemas básicos detectados.

Al menos en lo que afecta a nuestra Comunidad, lograr una mayor coordinación entre las distintas administraciones implicadas evitaría algunos problemas y mejoraría la capacidad de respuesta a algunas situaciones. Esta necesidad incluso ha sido planteada al Ararteko en alguna ocasión, en su relación con responsables institucionales que mostraban su disponibilidad a una mayor y mejor colaboración interinstitucional.

- Siete van dirigidas a mejorar la capacidad de acogida de los recursos residenciales, claramente insuficientes, a diversificar los recursos, o a mejorar las condiciones y funcionamiento de los centros.

Ya se han señalado algunas limitaciones de los recursos destinados a estos menores y su situación de desbordamiento. Estas propuestas buscan superar esa situación: no sólo aumentar los recursos sino diversificarlos (lo que facilitaría los itinerarios o trayectorias de inserción) y hacerlos más adecuados a las características de estos menores.

- Un bloque importante de recomendaciones plantean la necesidad de agilizar todos y cada uno de los trámites necesarios para regularizar la situación administrativa de los menores: las pruebas óseas en el momento de la llegada, el empadronamiento, la asunción de la tutela, los permisos de residencia y de trabajo...

Dadas las graves consecuencias negativas que tiene para el menor cualquier dilación en el procedimiento es necesario efectuar un seguimiento sistemático sobre los logros y dificultades que se van encontrando en cada paso, y modificar los criterios o la forma de gestionar los trámites cuando ello resulte necesario. Como Ararteko, lo hemos hecho mediante diferentes actuaciones de oficio y procuraremos seguir haciéndolo, pero creemos que se trata de una responsabilidad de las propias Diputaciones Forales, que asumen la guarda y/o tutela de estos menores.

- Tres, dirigidas al Departamento de Educación, se refieren a la escolarización o atención educativa a estos menores y dos, dirigidas al Departamento de Sanidad, a mejorar la atención sanitaria (especialmente ante problemas de salud mental y consumos problemáticos de drogas).

En ambos casos se pide una mayor implicación de los servicios sanitario y educativo en la respuesta a las necesidades de estos menores y se plantea



una propuesta de gran trascendencia futura: la correcta escolarización, o la atención sanitaria, a estos menores, especialmente cuando desconocen las lenguas vehículo de enseñanza o usuales entre nosotros, puede hacer necesaria la incorporación de profesionales con otras competencias o perfiles, algo que aún no se ha abordado en ninguno de los dos sistemas.

- Hay dos recomendaciones concretas sobre las posibilidades de emancipación: es decir, que buscan mejorar sus posibilidades de inserción al llegar a los 18 años.
- Otras dos sobre la conexión o colaboración entre los servicios de protección y de justicia juvenil, en el caso de menores infractores.
- También se plantea la necesidad de investigar y, en su caso, de actuar frente a situaciones de desprotección, como pueden ser la de menores en la calle o redes de prostitución que utilizan a menores, o de extremar el cuidado en el trato policial a menores extranjeros. Sobre algunas de estas cuestiones, con posterioridad a la finalización del informe, hemos seguido trabajando de oficio, como se da cuenta de ello en este mismo informe.
- Y, por último, hacemos tres recomendaciones sobre el tratamiento de la información y la necesaria sensibilización social. Una de ellas tiene que ver, directamente, con las tareas informativas. Volvemos a insistir en la importancia que tienen los medios de comunicación en la configuración de la imagen social sobre un determinado grupo, en que se trata de personas menores de edad y, como tales, con derecho a una especial protección respecto a su imagen, y en la conveniencia de aplicar criterios o códigos deontológicos como el firmado por los directores de todos los medios del País Vasco el año 2000, código que, por desgracia, se incumple continuamente.

Para terminar este resumen, se apuntan aquí, sin más, algunas cuestiones que exigirían una mayor reflexión y compromiso:

- La necesidad de lograr una implicación social e institucional. Es preciso que estos jóvenes se integren en las redes sociales y en los recursos existentes. El contacto y el conocimiento mutuo entre todas las personas que componen nuestra sociedad son fundamentales, a fin de evitar prejuicios y ofrecer oportunidades como las que implica la incorporación a una red social y el acceso a recursos de formación y empleo. Así, por ejemplo, hay que recordar la responsabilidad social (es decir de todos) e institucional en la educación de los menores, sin distinción por origen nacional, tal y como señala la normativa internacional de derechos humanos que es de plena aplicación.
- La adecuación de los actuales recursos en función del previsible incremento de menores extranjeros, sus perfiles y necesidades: si hay que separar primera acogida de residencia estable, qué modelo es más conveniente, si son necesari-

rios recursos específicos para jóvenes conflictivos o con graves problemas de conducta, el tamaño de los recursos...

- La conveniencia o inconveniencia de que los recursos para menores sean específicos o bien que se integren en los recursos existentes y se les atienda con programas específicos que tengan en cuenta las peculiaridades.
- La necesidad de una coordinación territorial tanto en cuanto al modelo, como a la capacidad de acogida de los recursos, para evitar desequilibrios, algo que venimos reiterando prácticamente en todos los informes que tratan sobre cuestiones sociales...

Con posterioridad a la elaboración del informe, que aquí se ha resumido, la institución del Ararteko ha venido efectuando nuevas visitas a los centros de acogida e intervenido en varias cuestiones, de lo que se da cuenta en otros apartados de este mismo informe (cfr., por ejemplo, en el cap. V, colectivo de atención preferente “menores”, o área de interior. cap. I, apdo. 7)

### **3. INFORMES EXTRAORDINARIOS EN ELABORACIÓN DURANTE EL AÑO 2005**

#### **3.1. PRÓXIMO INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE CONVIVENCIA Y CONFRONTACIÓN ENTRE IGUALES EN LOS CENTROS EDUCATIVOS**

En el informe ordinario del año pasado (cfr. cap. I, apdo. 2.5.) dábamos cuenta ya de una iniciativa del Ararteko en relación con el maltrato entre iguales en los centros educativos. Se trataba del II Foro de Participación Ciudadana, dedicado a abordar este tema, y del que se ofrece también una breve información en este mismo capítulo.

Tanto aquella iniciativa como la elaboración del informe sobre el que aquí hacemos referencia responde a la preocupación de la institución el Ararteko ante un problema que afecta a muchos menores de edad, que supone la vulneración de derechos elementales, y sobre el que se está dando una mayor conciencia social. En cualquier caso, como se verá, el informe en curso pretende superar el marco del llamado “bullying” o matonismo entre iguales y ampliar el estudio a las distintas formas de convivencia y violencia en los centros educativos.

Daremos cuenta aquí de los pasos dados durante el año 2005 y de las perspectivas actuales acerca del futuro informe.

##### **1) Bases del estudio:**

En este informe que nos ocupa se da una circunstancia especial: la decisión de abordar el tema de forma conjunta y coordinada con el Síndic de Greuges de Cataluña.

Ello ha exigido sentar las bases del trabajo de manera conjunta entre ambas instituciones, si bien con aspectos específicos respecto a la metodología o a la muestra de centros a analizar en cada caso. Las labores previas de coordinación entre ambas instituciones se llevaron a cabo antes de mayo de 2005.

##### **2) Análisis de los proyectos y adjudicación del estudio:**

En lo que respecta al Ararteko, las bases del estudio se hicieron llegar a cuatro equipos de investigación de reconocido prestigio y experiencia en el tema. Una vez analizados los cuatro proyectos de investigación recibidos –todos ellos de gran calidad e interés–, se decidió adjudicar el trabajo al Instituto de Investigación y Asesoramiento Educativo (IDEA), equipo integrado por varios profesores de diferentes universidades, del País Vasco y de Madrid.

Los objetivos del trabajo se concretan en los siguientes:

1. Conocer y contrastar los factores que docentes, padres y madres, y estudiantes de educación secundaria consideran que influyen en la convivencia escolar, y la importancia que le dan a cada uno.

2. Conocer y contrastar las causas a las que estos colectivos atribuyen el origen de los distintos tipos de conflictos que habitualmente se producen en los centros escolares, así como las soluciones que consideran más adecuadas.
3. Analizar los valores que vertebran las relaciones interpersonales de los alumnos y alumnas de educación secundaria, tanto con sus compañeros como con los adultos con los que conviven.
4. Conocer las actuaciones que los centros escolares de educación secundaria están llevando a cabo para la mejora de la convivencia en los centros y los procedimientos mediante los cuales están resolviendo los conflictos
5. Conocer actuaciones que los centros escolares estén llevando a cabo en colaboración con los servicios sociales para la mejora de la convivencia y la prevención y resolución de conflictos, así como, en su caso, por la vía judicial.
6. Conocer y contrastar la valoración que los distintos colectivos hacen de los programas de intervención que, en su caso, se estén llevando a cabo en el centro, y de las actuaciones de la Administración en este ámbito e identificar las condiciones que los facilitan o dificultan.
7. Proponer algunas recomendaciones de intervención que puedan derivarse con fundamento de los resultados del estudio.
8. Favorecer el debate de la comunidad educativa sobre la convivencia en los centros, sus condicionantes y las estrategias más adecuadas para favorecer un clima integrador y respetuoso en el ámbito escolar.

En el análisis de la convivencia se analizarán, pues, múltiples factores relacionados con la familia, el centro escolar, el alumnado, el entorno comunitario...

La variedad de objetivos propuestos exige combinar diferentes metodologías. Por ello, el estudio incluye dos estrategias metodológicas diferenciadas, aunque estrechamente relacionadas: la metodología cuantitativa, a través de cuestionarios, y la metodología cualitativa, a través de entrevistas, análisis de documentos y observación del funcionamiento de los órganos de gestión del centro en relación con la convivencia.

En el primer caso, la muestra de centros a analizar se amplía hasta 80-85, de diferentes territorios y titularidades; en el segundo, se reduce a una docena de centros.

### **3) Principales pasos dados durante el primer trimestre escolar del curso 2005-2006:**

Una vez iniciado el curso, el Ararteko se dirigió a los directores y directoras de los 85 centros de Educación Secundaria seleccionados al azar, ofreciéndoles una primera información sobre el estudio e invitándoles a una reunión por cada territorio los días 20 y 21 de octubre.

A quienes no pudieron asistir se les llamó telefónicamente y se les envió información escrita. Igualmente, se informó al consejero de Educación, inicialmente de forma escrita y posteriormente mediante entrevista personal.

Los cuatro cuestionarios utilizados en la primera fase (alumnado; profesorado; padres-madres; equipos directivos) se enviaron y aplicaron en los centros a finales de noviembre y se encuentran ya en fase de análisis.

Las respuestas obtenidas ofrecen una amplia muestra:

- 80 centros de Educación Secundaria.
- 80 directores/as.
- 2.787 cuestionarios de familias.
- 1.707 cuestionarios de alumnos/as de 2º curso.
- 1.607 cuestionarios de alumnos/as de 4º curso.
- 1.257 cuestionarios de profesorado.

#### 4) **Previsiones para los próximos meses:**

Durante el primer trimestre de este año 2006 se espera poder completar la explotación de datos a partir de los cuestionarios, enviar a cada centro participante la información que le corresponde y que pueda favorecer su propia reflexión, seleccionar los centros que serán objeto de un estudio más cualitativo e iniciar dicho estudio.

La redacción final del informe coincidiría con el final de curso, por lo que, en principio, parece posible hacer público el informe definitivo antes de que finalice el año 2006.

Para finalizar este apartado, recordamos aquí que, en relación con el tema objeto de estudio, el Ararteko presentó una ponencia en las últimas jornadas de coordinación de defensores que, bajo el título “Violencia escolar y familiar” se reproduce en este informe (cfr. Anexo I).

### 3.2. PRÓXIMO INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN JOVEN EN LA CAPV

El informe extraordinario de esta institución sobre las “Políticas Públicas de Vivienda dirigidas a la Población Joven en la CAPV”, se encuentra en curso de finalización, previéndose su entrega al Presidente del Parlamento Vasco en el primer semestre de 2006.

En este apartado se plantean, a modo de avance, sus contenidos esenciales.

El informe analiza las políticas públicas de vivienda que las distintas Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco dirigen, en el ámbito de sus competencias, a las personas jóvenes, quienes, como principal colectivo de demandantes de vivienda de primer acceso, son, junto con otros grupos particularmente desfavorecidos –las familias monoparentales, las personas con discapacidades físicas o psíquicas, las personas mayores, o las personas inmigrantes, entre otros–, quienes más sufren el problema, pues afecta a decisiones tan trascendentales en su vida como la emancipación del hogar familiar.

El denominado “problema de la vivienda” se encuentra desde hace ya muchos años en primera línea del debate político y social en la CAPV y constituye, como atestiguan las diferentes encuestas de opinión dirigidas a la ciudadanía en general, y a la juventud en particular, una de las cuestiones que más preocupa a la sociedad. Los partidos políticos le dedican también una parte importante de su esfuerzo programático, y las Administraciones públicas intervienen con diversas iniciativas para tratar, si no de solucionar el problema, sí de paliar sus efectos más perniciosos. También ha merecido la atención de diversos agentes y colectivos sociales –desde el ámbito académico al empresarial, pasando por el ámbito sindical o el del asociacionismo joven–. La importancia del problema y su complejidad determinan que, si bien existen algunos importantes puntos de consenso, existen también importantes diferencias de pareceres.

La propia terminología –*el problema de la vivienda*–, recibe no pocas críticas por parte de los profesionales del sector. Muchos especialistas (así lo han matizado, al menos, un número importante de las personas entrevistadas), sostienen que no existe un problema de vivienda, en el sentido de que no existe un déficit importante de stock o de parque de viviendas: las tasas de viviendas por mil habitantes, tanto en el Estado, como en la CAPV, se encuentran muy por encima de las tasas medias europeas; a su vez, los porcentajes de vivienda vacía, son también muy superiores a las tasas medias europeas, síntoma del peso de la vivienda como bien de inversión, y de las dificultades que existen en el mercado del alquiler. Por otra parte, es de sobra conocido que, en los últimos años, la construcción de viviendas sigue una progresión creciente, pero este aumento de la oferta inmobiliaria no ha conseguido paliar la carrera ascendente de los precios de las viviendas, llegándose incluso a cuestionar, por parte de expertos de sectores muy diversos, la posibilidad de que los incrementos en los precios de las viviendas se puedan deber, no a factores fundamentales, sino a la creación de una burbuja especulativa inmobiliaria.

Sería pues más correcto y más exacto referirse al problema del acceso a la vivienda, en lugar de al problema de la vivienda. Importantes segmentos de la sociedad se ven

prácticamente excluidos de la posibilidad de acceder, en alquiler o en compra, a un alojamiento. Existe, además, un importante número de personas que no disponen de una vivienda en las condiciones adecuadas, y un grupo muy considerable de ciudadanas y ciudadanos –sobre todo, las personas jóvenes que, más recientemente, se han incorporado al mercado de la vivienda en propiedad–, que sufren un nivel de endeudamiento excesivo con graves efectos de índole económica y social, endeudamiento que además parece que se pueda intensificar debido a la previsible evolución al alza de los tipos de interés de la zona euro.

Desde un punto de vista metodológico, el estudio se basa en un extenso **análisis de la literatura especializada** a nivel internacional, estatal y autonómico, en el que se incluyen tanto un gran número de publicaciones académicas como los más diversos informes y estudios promovidos por instituciones públicas y privadas, todos ellos recogidos en la bibliografía.

Por otra parte, con el propósito de obtener información actualizada de todas las Administraciones públicas que intervienen en materia de vivienda, se ha procedido a un intenso **trabajo de consulta**: por un lado, se ha realizado una encuesta dirigida a todos los municipios de la CAPV, y por otro, se ha organizado una serie de entrevistas personales a los responsables de la política de vivienda del Gobierno Vasco, las Diputaciones y los Ayuntamientos más grandes de la CAPV –los siete de población mayor de 50.000 habitantes–, así como a diferentes agentes sociales directamente involucrados en las cuestiones relacionadas con la vivienda joven.

El informe es a la vez descriptivo y valorativo, siendo uno de sus principales objetivos presentar las muy diversas, incluso a veces enfrentadas, opiniones defendidas en esta materia, por las diferentes Administraciones y por los agentes sociales más directamente implicados, tratando de recoger el mayor número posible de elementos para la reflexión. Su finalidad última es, por un lado, destacar los aspectos positivos de las políticas públicas de vivienda destinadas a facilitar el acceso de la población joven de la CAPV a la vivienda, y, por otro, tratar de detectar sus carencias o disfunciones y proponer, en lo posible, pautas de actuación futuras.

El borrador del informe se estructura, en estos momentos, en seis capítulos, que podrían modificarse ligeramente en la versión final del trabajo:

- En el primero, se ofrece una introducción a la problemática de acceso a la vivienda para la población joven, con particular atención a la escalada de los precios de la vivienda y a sus causas, al coste de acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler, al impacto de esta realidad en el proceso de emancipación juvenil y, finalmente, a la demanda de vivienda por jóvenes en la CAPV.
- El capítulo II presenta los fundamentos de la política de vivienda, cuyo conocimiento es necesario para la comprensión del análisis que se realiza más adelante en relación con la población joven de la CAPV. Se describen también, de forma sintética, las políticas de vivienda aplicadas en los últimos años en algunos países de la Unión Europea que destacan por su intervención en este ámbito, y se presentan, desde una perspectiva histórica, las políticas públicas de vivienda aplicadas en el Estado y en la CAPV.

- En su tercera parte, el informe se centra en el análisis de las políticas de vivienda dirigidas específicamente a las personas jóvenes, tanto en algunos países de la Unión Europea como en el Estado y en la CAPV.
- A continuación, el Capítulo IV, núcleo esencial del informe, analiza pormenorizadamente los diferentes instrumentos e iniciativas que en el ámbito de la política de vivienda dirigida a la población joven se han articulado en los últimos años en la CAPV. Se centra, en particular, en:
  - la vivienda protegida: sus características, la demanda de personas jóvenes en relación con esta fórmula de vivienda, la vivienda tasada, los requisitos de acceso, las cuestiones relacionadas con la adjudicación de estas viviendas, los registros de solicitantes de vivienda protegida, la calificación de la vivienda protegida;
  - la vivienda en alquiler para jóvenes: la vivienda protegida en alquiler y las iniciativas específicamente dirigidas a las personas jóvenes en este ámbito;
  - la intermediación pública en el mercado del alquiler: Programa Bizigune del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, Programa Alokabide de Donostia-San Sebastián, Bolsa de Vivienda en alquiler de la Oficina Municipal de Vivienda de Vitoria-Gasteiz;
  - programas y tipologías de vivienda para personas jóvenes;
  - conversión de locales en vivienda;
  - las ayudas y prestaciones de vivienda;
  - las ayudas y prestaciones de vivienda: ayudas para la compra y rehabilitación de vivienda; ayudas de emergencia social;
  - la fiscalidad de la vivienda para personas jóvenes;
  - la financiación de la vivienda joven;
  - la actuación de los diferentes estamentos de la Administración pública y su coordinación.
- El informe finaliza con la propuesta de algunas directrices de actuación que se consideran susceptibles de contribuir a mejorar la intervención de las Administraciones públicas en materia de política de vivienda joven.



### 3.3. PRÓXIMO INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA RESPUESTA A LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LAS PERSONAS SIN HOGAR Y EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN GRAVE

En el informe ordinario del año pasado (cfr. cap. I, apdo. 1. 5.) dábamos una primera información sobre el trabajo de investigación ya iniciado, tratando de justificar la elección e importancia del tema y especificando los objetivos que perseguíamos con el trabajo.

De acuerdo con las previsiones, durante el año 2005 finalizó la recogida de información y se ha elaborado un informe que recoge la respuesta que desde la Administración y desde el Tercer Sector se está dando a las necesidades de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave. Este informe analiza las situaciones de exclusión, los nuevos perfiles que se observan, y recoge detalladamente los recursos que existen en la Comunidad para atender a estas personas. Está previsto que pueda ser presentado al Parlamento en el primer trimestre del 2006, ya que, en el momento en que se redactan estas líneas, se encuentra en proceso de edición.

Por ello, en este apartado nos limitaremos a apuntar cuáles van a ser sus contenidos básicos:

- El **capítulo 1**, introductorio, explica el enfoque, la finalidad y los objetivos que se pretenden con el informe.
- El **capítulo 2** describe la metodología utilizada, las fuentes documentales, los grupos de trabajo, entrevistas, técnicas utilizadas y limitaciones del informe. En cuanto a las limitaciones, destacamos la disparidad de criterios que dificulta la sistematización de la información, lo que ha implicado un esfuerzo añadido.
- El **capítulo 3** describe el marco normativo de las políticas sociales, situándolas en el Estado de Bienestar como la forma de organización en la que se ha desarrollado la intervención social, el nuevo contexto social y económico fruto de la globalización, los cambios de los modelos de familia... y hace un breve recorrido de los derechos sociales en los ordenamientos jurídicos, tanto internacional como interno, y de los sistemas de protección que han ido surgiendo, hasta analizar más detalladamente las políticas sociales de lucha contra la exclusión en la CAPV y el marco institucional de los servicios sociales, recogiendo también sus debilidades y fortalezas según la opinión de las personas consultadas.
- El **capítulo 4** es una contextualización de la exclusión grave a nivel teórico: concepto, viejos y nuevos perfiles de personas sin hogar y en concreto en la CAPV, tendencias futuras... En este apartado también se trata a nivel teórico de la incorporación social de las personas sin hogar, el proceso de intervención, los itinerarios, las posibilidades y las limitaciones del propio proceso.
- El **capítulo 5** –capítulo central– recoge el objeto principal del informe, que es analizar la respuesta que se está dando en la CAPV a las necesidades de las personas sin hogar desde las instituciones públicas y desde la iniciativa privada. Aborda también la respuesta de la ciudadanía. Se analiza la cobertura según territorios, fundamentalmente la existente en las tres capitales, los itinerarios

de atención que existen en Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia-San Sebastián. También según el tipo de cobertura: bien nocturna (alojamiento de emergencia o de corta estancia, de media y larga estancia, apoyo a la vivienda autónoma...) o bien diurna. En cuanto a la atención diurna, se analizan las diferentes prestaciones que se ofrecen: de alimentación, vestido y duchas, los centros de incorporación social, los servicios sociosanitarios, los talleres ocupacionales y prelaborales... Por último, se hace una valoración del sistema de atención a personas sin hogar en la CAPV, su alcance y limitaciones.

- El **capítulo 6** presenta una muestra de experiencias de atención destacables, de fuera de la CAPV.
- El **capítulo 7** recoge nueve historias de vida: el pasado, el presente y las perspectivas de futuro según la propia opinión de las personas que han sido entrevistadas.
- Y, por último, como en el resto de los informes de la institución del Ararteko, al final del informe se recogen las propuestas y recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones.

Este es, básicamente, el esquema general del informe, que, como se ha dicho, se encuentra en proceso de traducción y edición y, seguramente, podrá ser presentado al Parlamento en el primer trimestre del 2006. En el momento de redactar estas líneas, tras los contactos mantenidos con sus responsables, se mantienen abiertos un par de capítulos de nuestro informe por si, una vez se hagan públicos los datos del estudio sobre personas sin hogar que ha llevado a cabo el EUSTAT, en colaboración con el INE, pueden ser aprovechados para complementar nuestros propios datos o reforzar determinadas propuestas.

Las personas sin hogar constituyen un sector de la población extremadamente vulnerable, porque no tiene cubiertas las necesidades básicas y, con mucha frecuencia, su situación va acompañada de discapacidades y/o enfermedades (físicas, mentales, adicción al alcohol o a sustancias estupefacientes...), cuya gravedad varía según la persona y el tiempo que lleva en esa situación. El perfil de las personas sin hogar ha ido variando y, aunque no era el objeto del estudio cuantificar o caracterizar a estas personas, se ha podido comprobar que ha habido un aumento de personas que en otras épocas, seguramente, recibirían cobertura de sus redes familiares o sociales. Los motivos y perfiles en estos momentos son muy distintos. Estas personas no tienen capacidad de organizarse o de demandar recursos o prestaciones, ya que se encuentran fuera del sistema y no participan de los cauces sociales o institucionales existentes, por lo que estos informes son de suma relevancia para conocer mejor sus circunstancias y necesidades.

Por todo ello, la institución del Ararteko con este informe extraordinario hace un primer acercamiento para conocer, describir y analizar la red actual de recursos y servicios destinados específicamente o utilizados en gran medida por estas personas, conocer la valoración que hacen las asociaciones, instituciones y las propias personas usuarias de la adecuación de los recursos y de la normativa a sus necesidades, teniendo en cuenta su edad, género, discapacidad, enfermedad mental..., detectar las carencias del sistema, las necesidades no cubiertas, los sectores no atendidos y los aspectos claves necesitados de mejora, y proponer líneas de actuación que sirvan para mejorar la respuesta que se está dando y optimizar los recursos existentes.

Son muchas las conclusiones que aquí se podrían adelantar, pero únicamente apuntamos desde ahora dos elementos para reflexionar: el fenómeno del “sin hogarismo” es creciente en nuestra sociedad, que, paradójicamente, se caracteriza también por un creciente bienestar; y, por otra parte, las respuestas, para ser eficaces, requieren de la implicación y del esfuerzo de agentes públicos y sociales, lo cual plantea un reto de coordinación, sensibilización y de establecer prioridades en orden a la prevención o superación de estas situaciones.

### **3.4. OTROS INFORMES EXTRAORDINARIOS INICIADOS DURANTE 2005**

En el año 2005 se han puesto en marcha otros dos informes extraordinarios, que, en este momento, están en fase de diseño del objeto, metodología y ámbito de análisis.

El primero de estos va a analizar la respuesta institucional a las necesidades de las víctimas del terrorismo y de la violencia de persecución en la CAPV.

Esta Institución siempre ha mostrado una especial preocupación respecto a los derechos de las víctimas del terrorismo, por lo que ha llevado a cabo distintas actuaciones en relación con sus necesidades y problemas.

No obstante, se quiere profundizar en estas actuaciones y a tal efecto se ha constituido un área nueva de atención preferente a las víctimas del terrorismo y de las víctimas de persecución y en esta línea se ha iniciado este informe extraordinario al que hacemos alusión.

En los últimos años se ha producido una cada vez mayor implicación de los poderes públicos vascos en la reparación moral y material de las víctimas, a través de distintas medidas institucionales.

Se ha considerado oportuno analizar el alcance de estas medidas, su grado de cumplimiento, y el nivel de satisfacción de las propias víctimas.

El segundo informe, todavía en fase inicial, quiere analizar la transmisión de valores, y está ligado, de forma más o menos directa, al estudio que durante el presente curso estamos llevando a cabo sobre la convivencia y la confrontación entre iguales en los centros educativos de Educación Secundaria.

Tanto en la parte cuantitativa del estudio sobre convivencia en centros (en los cuestionarios al alumnado, al profesorado y a las familias), como en la parte cualitativa (reuniones y entrevistas en los propios centros) se ha efectuado una primera aproximación al tema de los valores, tratando de apreciar coincidencias y discrepancias entre las valoraciones de cada sector. Se ha buscado ponderar también la importancia que concede cada sector a los distintos agentes sociales que intervienen en la transmisión de valores. No sólo de los agentes educativos propios del centro, sino también de otros agentes, como los medios de comunicación.

Nadie pone en duda la trascendencia social de la educación en valores. Por ello, se ha considerado necesario, que a modo de continuación del informe de convivencia y confrontación entre iguales en los centros educativos, se aborde, dada la importancia que tiene para conformar una sociedad vasca más democrática, más plural, más inclusiva, un análisis más específico y monográfico centrado en la transmisión de valores, que profundice en algunos de los aspectos que ya se apuntan en el estudio citado y pueda abordar otros nuevos.

## CAPÍTULO V

# **ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PREFERENTE**



La estructuración de las áreas ha respondido siempre a una división por materias, que era complementada por un tratamiento de las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente cualificados y que se encuentran dispersos en las áreas en las que tradicionalmente se han venido tratando las actuaciones de la institución del Ararteko.

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

En este sentido y desde la convicción de que la institución del Ararteko debe garantizar todos los derechos de todas las personas, se ha considerado necesario actuar de manera preferente con algunos colectivos susceptibles de sufrir algún menoscabo en el ejercicio de sus derechos, por encontrarse en una situación potencial de mayor vulnerabilidad.

La entidad que se le quiere dar a estas intervenciones preferentes con estos colectivos justifican que su reflejo en el Informe anual tenga su propio capítulo para visualizar tan importante labor de garantía de sus derechos.

En este capítulo se recogen en cinco apartados las actuaciones llevada a cabo en relación con los siguientes colectivos de atención preferente:

- las mujeres
- los mayores
- los menores
- las personas extranjeras y minorías étnicas
- las personas con discapacidad

Además se ha decidido crear a partir de 2006 otras cinco áreas de colectivos de atención preferente sobre las que se lleva años trabajando, pero respecto de las cuáles se ha considerado oportuno establecer líneas de actuación permanentes y planificadas.

Estas nuevas áreas de colectivos de atención preferente son las siguientes:

- Víctimas del terrorismo y de la violencia de persecución
- Personas gays, lesbianas y transexuales
- Personas con afección crónica a la salud
- Personas en prisión
- Personas en situación de exclusión social o pobreza

## 1. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES

Resulta tristemente llamativo que, en el siglo XXI, en una sociedad europea desarrollada, haya que seguir incluyendo a las mujeres entre los colectivos que requieren una atención especial por parte de las instituciones de defensa de los derechos humanos. Sin embargo, la terca realidad se empeña en demostrar que las mujeres continúan soportando condiciones particularmente desfavorables en muchos ámbitos de la vida, al tiempo que encuentran dificultades y obstáculos específicos en el ejercicio de sus derechos.

Como recuerdan con insistencia los organismos internacionales, la universalización de los derechos humanos y, en concreto, la erradicación de las desigualdades por razón de género, constituye la base imprescindible para avanzar en el desarrollo humano y en la consecución de la convivencia pacífica. No cabe negar los logros obtenidos en este sentido, pero tampoco podemos olvidar que nuestras sociedades contemporáneas siguen estando imbuidas en el prisma del sexismo, una ideología omnipresente de alto y profundo calado en todas las relaciones y estructuras sociales, que parte de la subordinación de las mujeres a los hombres y que se manifiesta de muy diversas maneras, a veces sutilmente, otras de modo más obvio, y en demasiadas ocasiones a través de esa lacra social que es la violencia de género, expresión paradigmática de una concepción del mundo que debe repugnar a un sistema social fundado teóricamente en el principio de la razón y de la confianza en el ser humano, como ejes de toda nuestra organización.

Desde hace seis años, la adopción de la llamada perspectiva de género en el funcionamiento de esta institución nos ha llevado a incorporar a los informes anuales el presente apartado específico. En él se pretende realizar una lectura transversal de las diferentes áreas de actuación del Ararteko para percibir las consecuencias que el “factor género” provoca, tanto en las cuestiones y problemas que la ciudadanía plantea ante esta institución, como en la actividad de las administraciones públicas e, incluso, en el propio desenvolvimiento de nuestras funciones. Por esta razón, dedicamos el primer epígrafe de este apartado a examinar el conjunto de las reclamaciones recibidas en esta institución, distinguiendo específicamente aquellas que han sido formuladas por mujeres, con objeto de analizar las dificultades o los intereses más presentes en estas quejas, así como tratando de poner de relieve las razones por las que hombres y mujeres se decantan más por uno u otro ámbito de materias.

Lamentablemente, en los últimos informes la realidad social nos ha compelido a abordar como una cuestión central el preocupante fenómeno de la violencia sexista: un incesante ataque a la dignidad, libertad e integridad de las mujeres que constituye una gravísima vulneración de derechos humanos, quizás la más frecuente e impune en nuestra sociedad. En el segundo epígrafe de este apartado hemos querido reflejar, como cuestión prioritaria, la labor que este año hemos llevado a cabo en el seguimiento del informe monográfico sobre *La respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV* elaborado por esta institución en el año 2003, considerando también la puesta en práctica de los contenidos de la nueva *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*. Para ello, hemos atendido a diferentes aspectos que afectan a las mujeres que están saliendo de una situación de violencia, como las actuaciones policiales, la asistencia jurídica, el funcionamiento de los servicios sociales y de acogida o el acceso a una vivienda.



Así mismo, hemos querido dejar constancia de las diferentes reclamaciones que imputaban actuaciones discriminatorias a alguna administración pública, a lo que hemos dedicado el tercer epígrafe, incidiendo especialmente en aquellos temas que siguen irresueltos y que, como se podrá observar, afectan singularmente al ámbito de la cultura, el deporte o las fiestas locales. Ya hemos señalado, en otras ocasiones, que las discriminaciones directas o manifiestas se producen fundamentalmente en el ámbito de las relaciones privadas. No obstante, hemos tratado de resaltar también el papel esencial que corresponde a los poderes públicos para modificar también dichas relaciones, apelando a la responsabilidad esencial de estos poderes en la promoción de la igualdad real y efectiva, y destacando la necesidad de que se ponga fin a la actitud de inhibición o pasividad que, en demasiadas ocasiones, permite que las discriminaciones se perpetúen, cubiertas por el velo de lo privado.

En el cuarto epígrafe nos referimos a aquellas cuestiones que, sin constituir muchas veces discriminaciones directas, sí afectan especialmente a las mujeres y denotan, en algunos casos, formas o actitudes de discriminación indirecta. En otros supuestos, simplemente hemos querido manifestar la necesidad de que se incorpore la perspectiva de género a las actuaciones públicas, particularmente a la actividad prestacional de la Administración.

Por último, hemos considerado conveniente incluir un quinto epígrafe destinado al examen de las consecuencias que debería tener la nueva *Ley vasca 4/2005 para la igualdad de Mujeres y Hombres*, promulgada este año 2005, como instrumento jurídico que promueva un cambio profundo de la realidad de desigualdad estructural en que se encuentran las mujeres. Esta norma contiene un prisma interesante, por cuanto que se hace eco, en gran parte, de los postulados sentados por la teoría feminista, porque recoge, además, nociones del Derecho antidiscriminatorio que clarifican enormemente las posibilidades de actuación ante supuestos de discriminación, pero, sobre todo, porque esclarece y detalla un panorama de obligaciones públicas concretas que afectan a las distintas administraciones vascas a la hora de promover efectivamente la igualdad material. Esta institución encuentra en dicha norma un importante parámetro para sus actuaciones en el campo de la igualdad de mujeres y hombres, como medio para continuar la labor de impulso de la igualdad entre las personas, que debe fundarse en un profundo cambio de valores y de mentalidad, y que las instituciones públicas todas, también el Ararteko, están, sin duda, obligadas a liderar.

## **1. Las mujeres como reclamantes**

En el apartado dedicado a la estadística sociológica (cap. VII) hemos incluido la referencia a la distribución del número de quejas por género de la persona reclamante. En esta sede pretendemos desglosar las cifras para examinar las materias sobre las que versan dichas quejas, aunque –como hemos comentado en otras ocasiones– no resulta fácil aventurar posibles explicaciones a partir de los meros datos numéricos. Sería, sin duda, interesante profundizar, desde el punto de vista cualitativo, en las diferencias y similitudes de las razones que mueven a mujeres y hombres a acudir a una defensoría. Constituiría un instrumento más para descifrar los condicionamientos que la distribución de roles por razón de sexo sigue provocando en la sociedad. No obstante, la realización de ese estudio escapa a las posibilidades de esta institución.

Antes de abordar la distribución de las reclamaciones por áreas y género, detengámonos en el porcentaje de reclamaciones presentadas por mujeres. En ocasiones anteriores hemos señalado las oscilaciones producidas: Tras el alto índice alcanzado en 1998, se apreció durante dos temporadas una tendencia decreciente, que se interrumpió en el año 2001, resurgiendo al año siguiente. Por el contrario, en 2003, la proporción de quejas promovidas por mujeres volvió a superar el 40 % del total, pero de nuevo descendió hasta el 36 % –el índice más bajo de los obtenidos– en 2004, recuperándose otra vez este año. Todo ello puede observarse en el siguiente cuadro.

	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Colectivos</b>
1996	36,74	46,89	16,25
1997	39,88	48,72	11,90
1998	45,19	46,84	7,97
1999	38,97	45,99	14,65
2000	36,55	49,80	13,65
2001	41,31	43,82	11,57
2002	38,23	47,65	13,57
2003	40,45	45,54	13,36
2004	36,38	47,94	15,09
2005	39,48	49,42	10,42

Sabiendo que ni estos datos, ni sus variaciones, constituyen un reflejo de la evolución del grado de igualdad alcanzado entre ambos sexos, tampoco puede ignorarse que una equiparación –mantenida en el tiempo– del número de reclamaciones constituiría una prueba irrefutable de una mayor paridad en la sociedad.

Resulta llamativo que, de modo simétrico a lo que ocurriera el pasado año, el aumento de reclamaciones promovidas por mujeres tiene relación inversa con las suscritas por colectivos, sin que haya menguado –sino al contrario– el número de quejas con firma masculina. Por otra parte, no debe ignorarse que, entre los grupos, existen organizaciones de naturaleza mixta o exclusivamente masculina, pero otros son asociaciones de mujeres o tienen como objetivo la defensa de sus derechos. Desde una perspectiva de género, un examen en profundidad de las actuaciones de tales colectivos revestiría un notable interés.

Como ha ocurrido con las quejas, durante el año 2005 también ha vuelto a crecer el porcentaje de visitas realizadas por las mujeres a nuestras oficinas de atención directa. Si el año pasado, con un 42,31 %, señalábamos que se había roto la tendencia al alza detectada entre 2000 y 2003 (39 %, 41,26 %, 43,61 % y 44,87 %), este ejercicio el porcentaje se ha recuperado, estableciéndose otra vez en un 44,07 %, similar al de los varones (44,81 %). Como en anteriores ocasiones, la distribución de las visitas en función del sexo de la persona presenta diferencias entre los tres territorios. Con cifras similares a las del pasado año, en la oficina de Donostia-San Sebastián son muchas más mujeres que hombres quienes acuden a consultar (341 frente a 265). En Vitoria-Gasteiz los números se acercan claramente (378 mujeres y 407 hombres), mientras que vuelven a distanciarse en Bilbao, donde se reciben bastantes más visitas de varones (412 frente

a 347). Cabe recordar que los datos anteriores se refieren a personas que acuden solas, sin tener en cuenta los casos en que son parejas o grupos quienes nos visitan.

Volviendo al contenido de las reclamaciones, veamos a continuación cómo se distribuyen –en función de la materia– las 576 quejas presentadas por mujeres:

### Distribución de quejas por áreas y sexo del reclamante

ÁREA	Hombres	Mujeres	Grupos	Anónimos
AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	9	13	3	–
BIENESTAR SOCIAL	37	50	5	1
CULTURA Y BILINGÜISMO	10	5	4	–
DEFENSORES DEL PUEBLO	45	28	2	1
EDUCACIÓN	33	51	31	–
FUNCIÓN PÚBLICA	33	63	10	–
GESTIONES DIVERSAS	20	14	5	–
HACIENDA	47	30	7	–
INTERIOR	57	18	6	–
JUSTICIA	34	7	5	–
MEDIO AMBIENTE	39	26	13	–
OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS	74	67	19	–
RECHAZADAS	148	75	14	8
SANIDAD	37	51	10	–
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	2	5	–	–
URBANISMO Y VIVIENDA	96	73	18	–
	<b>721</b>	<b>576</b>	<b>152</b>	<b>10</b>

Resultaría ingenuo pretender extraer, del mero análisis de las cifras, conclusiones respecto a los intereses que mueven a las mujeres a acudir a esta institución. Ahora bien, tampoco puede despreciarse una tendencia que, año tras año, reflejan los datos. Nos referimos a la repetición de las áreas donde las quejas promovidas por mujeres son superiores en número a las de los hombres. Tales áreas son Función pública, por un lado, y las de Bienestar Social, Educación y Sanidad, por otro. En efecto, desde que comenzamos a realizar el análisis desagregado de las quejas en función del género de la persona reclamante (1999), hemos venido observando que, con ligeras variaciones, las citadas materias presentan una mayor presencia de reclamantes femeninas.

En el área de Función pública, ese constante –con la excepción del 2004– predominio puede explicarse, entre otras razones, por la importante presencia de las mujeres en el empleo público, en cuyo acceso ellas encuentran menos discriminaciones que en el mercado de trabajo privado. Por lo que se refiere a las otras tres áreas, es posible que la superioridad numérica tenga relación con la mayor dedicación de las mujeres al cuidado de personas dependientes (menores, ancianas...) y, por tanto, a la resolución de los problemas que surgen en esos ámbitos más “asistenciales”.

De cualquier modo, hay que tener en cuenta que, con cierta frecuencia, la persona directamente afectada por el problema no es la que lo presenta a la institución. En este sentido, resultaría muy ilustrativo comprobar en qué casos las mujeres plantean sus propios problemas, en cuáles actúan como defensoras de los intereses de las personas a quienes cuidan y, por fin, en qué asuntos delegan su representación en un varón. Por el momento, carecemos de medios para realizar ese análisis, por lo que hemos de conformarnos con una revisión de las cuestiones que llevan firma femenina.

Por otra parte, con independencia de los datos cuantitativos, en todas y cada una de las áreas pueden apreciarse diferencias cualitativas en función del género de los reclamantes. Así, por ejemplo, en la ya mencionada de Función pública, hay materias –relativas a reducciones de jornadas, a excedencias para el cuidado de menores, etc.– que prácticamente siempre son planteadas por funcionarias. La relación con la desigual distribución de roles entre mujeres y hombres parece innegable.

Volviendo al análisis de las cifras, cabe señalar que la cantidad más importante de quejas promovidas por mujeres –con excepción de las rechazadas, cuya cifra encabeza todos los apartados de la distribución– se enmarca en el área de Urbanismo y Vivienda (73). Conviene aclarar al respecto que el notable incremento de reclamaciones relativas a vivienda ha aconsejado desanexionar esa materia, que se ha abordado ya como un área independiente en este informe, aunque habrá que esperar hasta el año próximo para conocer los datos desagregados por género de los reclamantes. Podemos adelantar, no obstante, que son más abundantes las quejas de mujeres en relación con la vivienda que con cuestiones urbanísticas y, dentro de aquel campo, se observa que son ellas quienes plantean muchos de los asuntos referidos a viviendas de protección oficial –por ejemplo, sobre adjudicación–, en especial, en los cupos reservados a familias monoparentales.

Aunque el problema de acceso a la vivienda afecta a toda la ciudadanía, es evidente que determinados colectivos sociales encuentran mayores dificultades en ese camino. Entre ellos, el de las mujeres solas que han visto mermar su capacidad económica como consecuencia de una separación ocupa un lugar creciente, lo que no significa necesariamente un aumento de las quejas. Consciente de ello, el Ararteko ha tratado de acercarse por iniciativa propia a esa realidad. En el siguiente epígrafe dedicado a la respuesta institucional a la violencia sexista, se expone sucintamente en qué ha consistido ese acercamiento.

El segundo puesto en volumen absoluto de reclamaciones con firma femenina se halla en el área de Obras públicas y Servicios (67). A pesar de que también en este campo hay más quejas de varones, existen materias donde es mayor la presencia de mujeres, como, por ejemplo, la del transporte público. Ello se explica porque ellas utilizan más ese tipo de servicio público, incluso en comparación con los varones de su mismo grupo social.

Frente a lo que venimos observando otros años, en esta ocasión han predominado las quejas femeninas sobre las masculinas en las áreas de Agricultura, Industria, Comercio y Turismo y en la de Trabajo y Seguridad Social. Se trata de dos apartados bastante residuales, en los que muchos asuntos no pueden ser admitidos a trámite, bien porque plantean conflictos entre particulares, bien porque las administraciones actuantes no pertenecen a la CAPV.

Por lo demás, no se aprecian novedades respecto a las áreas en las cuales las quejas suelen ser mayoritariamente masculinas: Cultura y Bilingüismo, Hacienda, Inte-

rior... Resulta llamativo, no obstante, el importante desfase que se observa en el área de Justicia, donde habitualmente la distribución de quejas en función del género de la persona reclamante suele mantener cierto equilibrio. La diferencia de este año –casi cinco veces más reclamaciones de varones– se explica por el amplio predominio de las quejas provenientes de reclusos frente al resto de las cuestiones que hacen relación a la Administración de justicia.

También en el área de Medio Ambiente han sido mayoría los hombres reclamantes, como ha ocurrido ya otros años, aunque sin la constancia de otras materias como Hacienda o Interior. Dentro de esta área también se abordan cuestiones muy diferentes: algunas habitualmente planteadas por una persona –quizás en representación de una familia o una comunidad de vecinos–, como ciertas quejas sobre “actividades molestas”, y otras, de alcance más general –referidas a la protección del medio natural, a la contaminación medioambiental y acústica, etc.– que vienen, a menudo, de la mano de colectivos de personas afectadas o de grupos ecologistas. El protagonismo de las organizaciones también es muy perceptible en las áreas de Urbanismo o de Obras públicas, y este año, en la de Educación, donde la intervención de colectivos no suele ser tan llamativa.

Es preciso hacer, para terminar, una breve referencia a las áreas “masculinas” por excelencia. Respecto al área de Interior –como ya hemos resaltado en otras ocasiones– la explicación puede cifrarse en la abundancia de quejas referidas a sanciones administrativas (multas de tráfico, etc.), más frecuentemente interpuestas por ciudadanos varones, así como las relativas a detenciones policiales, donde la presencia de la mujer es muy pequeña. Por lo que se refiere a las reclamaciones sobre tributos, pudiera pensarse que pervive de algún modo en ese ámbito el patriarcal concepto de “cabeza de familia”. También se clasifican dentro de esa área las cuestiones referidas a ciertas ayudas económicas. Pues bien, habitualmente son ellas quienes denuncian eventuales irregularidades en los casos de ayudas por excedencia o reducción de jornada por maternidad. Al parecer, los padres siguen sin acogerse a esas medidas para compatibilizar la vida laboral y familiar.

## **2. La violencia contra las mujeres como paradigma de discriminación**

Corresponde al Ararteko, como defensor de los derechos de la ciudadanía, implicarse e impulsar decididamente la lucha contra la violencia sexista, puesto que esa violencia que sufren las mujeres por el hecho de serlo constituye la más grave, extendida e impune vulneración de los derechos humanos en nuestra sociedad.

En cumplimiento de ese deber, esta institución realizó un informe extraordinario sobre la respuesta institucional en la CAPV a las mujeres que ha sido objeto de dicha violencia, publicado a finales de 2003. Como su título indica, el informe –partiendo de la obligación de los poderes públicos de asumir su responsabilidad en la lucha contra esa criminalidad– analiza la atención que desde las instituciones se presta a las mujeres maltratadas que han demandado algún tipo de asesoramiento o apoyo.

El objetivo consistía en valorar la respuesta institucional a las necesidades de estas mujeres y, consiguientemente, definir propuestas de mejora sobre la adecuación de las estructuras administrativas y de los recursos específicos diseñados para atender situaciones de violencia de género.

Lógicamente, el informe no se concebía como algo acabado, sino como un primer paso en nuestra tarea de supervisión sobre la actuación de las administraciones públicas en el ámbito mencionado. Por ello, en el anterior informe anual al Parlamento Vasco, dábamos cuenta de la labor de seguimiento realizada, que, en síntesis, consistió en recabar información sobre la evolución experimentada –durante los años 2003 y 2004– en los servicios destinados a las mujeres que han sufrido violencia.

La progresiva toma de conciencia social sobre la gravedad del fenómeno de la violencia de género, así como el consecuente incremento en la exigencia de implicación que la ciudadanía dirige a los poderes públicos, está dando lugar a continuas modificaciones en la respuesta institucional frente a dicha violencia. Sin embargo, en vez de volver a solicitar datos a las administraciones, este año hemos procurado acercarnos a las usuarias y tomar su testimonio como principal fuente de información. Ellas son las mejores conocedoras del funcionamiento real de los servicios donde les atienden y, por tanto, quienes pueden aportar una visión crítica, inaccesible por otros medios para esta institución.

Hay que reseñar, no obstante, las dificultades de esta labor. Como ya explicábamos en el informe monográfico, la única vía para establecer el contacto con las mujeres es mediante los propios servicios donde les atienden, lo que ya supone un primer e importante filtro. Por otra parte, las pocas usuarias con las que hemos podido entrevistarnos eran residentes en los pisos de media estancia –los dos centros de acogida de urgencia que visitamos estaban vacíos esos días–, etapa que, normalmente, se vive como una especie de “oasis” de calma entre las terribles experiencias de violencia vividas y la incertidumbre del futuro a medio plazo. Esa situación puede provocar una explicable actitud de agradecimiento hacia la Administración.

Además de las entrevistas con esas mujeres, hemos mantenido reuniones con algunas personas o colectivos que trabajan en este campo, así como con educadoras de los centros de acogida visitados. También hemos planteado cuestiones referentes a la atención a las mujeres maltratadas con ocasión de otras actuaciones (encuentros o jornadas especializadas; visitas a dependencias policiales, etc.). Por último y como ya se ha señalado en la Introducción del área de Justicia (cap. I, 8.1.), son varias las quejas recibidas en esta institución, en las que mujeres que han denunciado las agresiones sufridas manifiestan su disconformidad con las actuaciones judiciales. Aunque en ocasiones relatan también sus experiencias con otros servicios públicos (asistencia jurídica, policías...), en general, son asuntos vedados a nuestra intervención, puesto que han sido sometidos a la consideración de los tribunales. Ahora bien, ello no significa que no podamos tener en cuenta los relatos de las interesadas.

Por lo que se refiere a las visitas realizadas, representantes de esta institución han estado en tres pisos de media estancia en Álava y en uno de Gipuzkoa, en sendos centros de acogida en Bilbao y Donostia-San Sebastián y en un centro de media estancia en Bizkaia.

Para exponer las informaciones obtenidas, nos ha parecido oportuno ordenarlas por materias, haciendo especial incidencia en un tema de capital importancia para la recuperación de la plena autonomía personal de las víctimas de violencia: el acceso a la vivienda. A modo de presentación, conviene realizar una breve aproximación a las trayectorias personales expuestas por las mujeres, así como su visión sobre los principales obstáculos encontrados.

### a) ***El punto de vista de las usuarias de los servicios***

Entre las mujeres que nos han proporcionado información hay que distinguir la situación de aquellas que residen en pisos o centros de protección, y la de las usuarias de otros servicios de atención a víctimas de violencia sexista. Sin embargo, dentro de cada uno de esos colectivos las experiencias y las valoraciones distan de ser homogéneas.

Hemos tenido contacto con mujeres de edades muy diferentes y distintas situaciones familiares (con hijos menores o no); nacionales e inmigrantes. Algunas han soportado años de maltrato, otras han sobrevivido –casi por casualidad– a intentos de asesinato y otras han huido de su agresor ante lo que han percibido como la primera agresión grave. Ahora bien, todas comparten una característica: la necesidad de ayudas económicas por parte de los servicios sociales. En algunos casos la situación de partida ya era precaria, pero en otros el empobrecimiento es consecuencia directa de la separación.

En este sentido, hemos recibido varias quejas muy significativas. En una de ellas la interesada explicaba, que, después de haber huido de su casa para salvar la vida de una gravísima agresión y de haber vivido en un centro de recuperación para víctimas de violencia, se habían producido una serie de resoluciones judiciales, de orden civil y penal, que habían resultado desfavorables para ella, bien por su contenido –a su entender– injusto, bien porque nunca se llegaron a cumplir. Se sentía seriamente victimizada por los tribunales, pero lo más llamativo es que, habiendo compartido con su marido una situación económica muy desahogada, subsistía de las ayudas sociales, porque no había conseguido que se liquidase la sociedad de gananciales.

Idénticas experiencias de acoso económico y de abuso de los instrumentos legales (pleitos civiles, querellas, etc.) por parte de sus excónyuges describían otras dos reclamantes. En ambos casos habían existido empresas familiares, cuyo control había permanecido en manos de los hombres y, en los dos, la recuperación de los bienes correspondientes a las mujeres estaba retrasándose muchos años. Aunque en el inicio de estas rupturas conyugales las afectadas no habían denunciado malos tratos, ambas consideraban la presión económica y de litigios judiciales que sufrían como violencia psicológica.

Muchas otras mujeres relataban experiencias muy negativas vividas en los tribunales, por ejemplo: a una no le avisaron de que había salido de la cárcel el hombre que había tratado de matarle y había asegurado que lo haría; varias relatan haber sido tratadas de modo incorrecto, la sensación de que no les creían, trámites en el juzgado que duran muchas horas, haberse encontrado con su agresor esperando en la misma sala, etc.

Evidentemente, las recientes modificaciones normativas –en particular, la entrada en vigor de la Ley de protección integral frente a la violencia de género– van a evitar muchas de estas disfunciones y carencias de la tutela judicial, pero siguen llegando quejas. Así, por ejemplo, una mujer que, entre otras agresiones, acusa a su excompañero de violación y de abusos sexuales a la hija común, expone la dilación que está sufriendo la causa penal, en la que el acusado ha solicitado, además de otras pruebas, una pericial psiquiátrica de ella. Él ha incumplido varias veces la orden de alejamiento y ha sido condenado por ello a una pena de prisión, aunque no ha empezado a cumplirla. Entre tanto, se mantiene un régimen provisional de visitas paternales a la niña. Pero el motivo específico de su queja se cifra en que, en un juicio que tuvo lugar a raíz de otra denuncia por amenazas, además de sufrir desinformación respecto al alcance de la asistencia

jurídica, se dictó una sentencia absolutoria porque los hechos no revestían relevancia penal. Como ella dice, ¿por qué se llegó hasta el juicio en vez de archivar la denuncia en un primer momento?

Otra mujer, expone los errores y dilaciones que se produjeron en el inicio de su caso: le hicieron acudir al Juzgado de Vitoria-Gasteiz para luego darse cuenta que no era el competente; se retrasó el juicio por un fallo en la citación del acusado... Sin embargo, la razón de su descontento con la atención recibida radica, sobre todo, en que tuvo que repetir más de cinco veces su historia, ante instancias diferentes, en ocasiones, en circunstancias que ella sintió como vejatorias. Son precisamente estas reiteraciones las que han tratado de evitarse mediante los acuerdos interinstitucionales, pero lo que ella califica de “kafkiano” es que ante los servicios sociales tuvo que relatar, además de los hechos, todo el proceso que había seguido ¡para comprobar “*que se había cumplido el protocolo*”!

También hay que poner de relieve que hay mujeres que, por sus propios condicionamientos personales, son incapaces de acceder a la tutela judicial frente a la violencia sexista. En algunos casos de los que hemos conocido, razones culturales, de experiencias personales previas, o un auténtico terror a las posibles represalias del agresor impiden a la mujer considerar la denuncia penal –e, incluso, pedir protección a la policía– como una posibilidad viable. Otra mujer, que vive sin salir del piso de acogida a la espera de poder trasladarse a otra localidad, obtuvo en el proceso de separación el uso de la vivienda conyugal, así como una pensión de alimentos para la hija. Sin embargo, ha tenido que renunciar a exigir el cumplimiento de la sentencia a cambio de que su excónyuge deje de acosarla. Este pacto, que se logró mediante la intervención de los servicios sociales, le impide, no obstante, obtener ayudas económicas u optar a una vivienda de protección oficial, ya que –atendiendo a las resoluciones judiciales– no lo necesita.

Lamentablemente, estos casos no son excepcionales. El Ararteko es consciente de su complejidad y de las dificultades existentes para abordarlos desde el sistema jurídico. Éste ofrece a las mujeres amenazadas toda la protección a su alcance, pero ellas saben que la seguridad no puede ser absoluta –al menos, sin una pérdida total de su libertad–, por lo que optan por otras vías de defensa. Pero dicha opción no es totalmente voluntaria, constituye sólo el mal menor, lo que debería ser tenido en cuenta por los servicios sociales a la hora de atender a estas ciudadanas.

## b) **Servicios de alojamiento**

Se exponen a continuación algunas de las cuestiones que surgieron durante las visitas realizadas a los recursos de alojamiento.

- **Álava:** Visitamos 3 pisos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Aunque tratamos de conocer los dos tipos de vivienda donde residen las mujeres que han sufrido violencia –específicos para ellas y polivalentes–, no fue posible, y los tres eran reservados exclusivamente para el colectivo mencionado. Todos los pisos eran nuevos, de construcción reciente o rehabilitados.

Excepto uno, muy pequeño, los otros contaban con dos habitaciones y estaban preparados para recibir a dos mujeres, con sus descendientes. En algunos momentos



el número o las características de algunas personas han generado problemas de convivencia.

Los dos pisos nuevos contaban con un sistema de alarma directamente conectado con la policía, y con teléfono para llamadas cortas, locales o al 112. En el piso rehabilitado no había ninguna de las dos cosas, aunque su instalación estaba proyectada. Como se ha empezado a utilizar antes de lo previsto, también faltaban en él algunos muebles básicos.

Respecto al sistema de alarma, la responsable del servicio nos aclaró que se ha colocado –o va a hacerse en breve– en los seis pisos específicos para víctimas de violencia de género, pero no en los polivalentes. El problema es que, con cierta frecuencia, estos últimos se dedican también a mujeres que han sufrido agresiones, por lo que sería conveniente que el Ayuntamiento revisase el criterio y dotara a todas los pisos del citado sistema.

Las viviendas no cuentan con acompañamiento personal continuado. Este servicio está contratado con una empresa, que cuenta con dos educadoras, con una jornada laboral de 60 h. (entre las dos), para atender a los 14 pisos municipales, en los que llevan también el mantenimiento. Objetivamente, el tiempo disponible parece escaso, lo que puede suponer cierta sobrecarga para las trabajadoras, si bien las usuarias se sienten bien atendidas. Habitualmente, visitan a cada mujer una o dos veces por semana –dependiendo de las circunstancias–, pero, si es necesario y se les llama, acuden en el día. También acompañan a las mujeres para realizar gestiones en las instituciones.

La condición de estancia en los pisos que, unánimemente, se resalta por las usuarias como más difícil de sobrellevar es la imposibilidad de recibir visitas. Una mujer relataba que había sufrido una intervención quirúrgica mientras residía en el piso y no había podido ir nadie para atenderle durante la convalecencia. Todas ponen de relieve la dureza del aislamiento en el que se encuentran, aunque reconocen que la seguridad exige que la ubicación del piso se mantenga oculta.

- **Bizkaia:** Aunque son muchos los municipios de este territorio histórico que cuentan con pisos de acogida, optamos por visitar en esta ocasión dos recursos de la Diputación Foral.

El centro de acogida de urgencia está gestionado por una entidad privada. Desde octubre de 2004 se dedica exclusivamente a mujeres que han sufrido violencia sexista, porque, anteriormente, esa misma entidad atendía a mujeres con problemáticas sociales muy diversas. Aunque esa mezcla originó en algunas ocasiones conflictos en la convivencia, lo cierto es que en la actualidad parece existir un amplio colectivo de mujeres en grave riesgo de exclusión social para las que no hay recursos residenciales.

El centro tiene doce plazas, distribuidas en 3 habitaciones; una de ellas cuenta con baño adaptado para personas con movilidad reducida, lo que merece una valoración muy positiva. Sin embargo, las responsables reconocen que no se podría acoger a una mujer que carezca de autonomía personal.

Las dependencias son bastante nuevas y se encuentran en muy buen estado de conservación y limpieza. Se completan con un salón comedor –que resultaría pequeño si el centro estuviese lleno– y una cocina, aunque no se prepara en ella la comida que se proporciona a las residentes.

El recurso cuenta con personal permanente. El equipo está formado por 10 educadoras y una coordinadora, y siempre hay alguna en el centro, incluso cuando no hay residentes –como ocurrió en el momento de nuestra visita–, puesto que puede producirse una llegada.

La finalidad del centro es dar acogida en casos de urgencia, y se entiende que sólo se da esa situación cuando la mujer maltratada ha acudido a la policía. Al respecto, la representante de la Diputación Foral insiste en que no es necesario que se haya presentado denuncia, únicamente que se haya pedido protección. Aunque el matiz es importante, les recordamos que hay mujeres que, por diversas razones, nunca acudirían a unas dependencias policiales –es lo que ocurrió con una de las mujeres asesinadas durante 2005 en la CAPV–, por lo que parecería necesario prever algún tipo de excepción a la norma general.

Las gestoras del centro consideran que no suele haber problemas con ningún cuerpo policial, aunque en algún caso se ha producido un “peloteo” entre Policía Local (un municipio de la margen izquierda) y Ertzaintza que ha retrasado el ingreso de la afectada. También han detectado que, para interponer la denuncia, se tardan muchas horas, por lo que sugieren que, dado que no es un requisito para entrar en el centro, cuando la asistencia se produzca por la noche, se posponga la redacción de la denuncia hasta el día siguiente, salvo que haya razones específicas que aconsejen lo contrario.

Por las características del servicio, la acogida dura sólo unos días –20 como máximo–, en los que se intenta tranquilizar a las usuarias y prepararles para las siguientes etapas de su proceso personal. Las educadoras les acompañan también a las diferentes instituciones (solicitud de asistencia jurídica gratuita, de renta básica, etc.).

Al salir del centro, si la mujer está empadronada en Bilbao, puede entrar en uno de los pisos de media estancia del Ayuntamiento, para lo que ha de ponerse en contacto con el Servicio de la Mujer. El requisito del empadronamiento puede generar problemas en algunos casos (inmigrantes...), porque a veces la inscripción en el censo se deniega si la persona no tiene un domicilio, o si residen demasiadas personas en una misma casa, etc. Por otra parte, en los pisos municipales sólo se admite a mujeres que han sido agredidas por su pareja –no, por ejemplo, por un hijo– y, además, se exige la interposición de denuncia y la solicitud de la Orden de protección. Debemos señalar en este punto que resulta llamativa, en general, la ausencia de una homogeneidad de criterios en las diferentes administraciones públicas vascas, a la hora de determinar de manera concreta qué se considera violencia de género y cuáles son los requisitos para que se active la intervención pública a las víctimas. Sería deseable que se fijen unos criterios unificados y que éstos sean flexibles y amplios, a efectos de facilitar la atención a aquellas mujeres que encuentran dificultades objetivas para plantear denuncias o acudir a los servicios policiales.

Tanto en el informe monográfico de 2003, como en el apartado correspondiente del pasado informe anual (cap. I, 1.1.15), esta institución ha puesto de relieve la impropiedad del requisito de la denuncia. Resulta lógico que la Administración busque maneras de cerciorarse de la existencia de una necesidad real de acogimiento por parte de la mujer, pero debe, asimismo, admitir que la denuncia es un mero instrumento para la protección frente a la violencia de género, y no el único ni el más eficaz. En definitiva, por diversas razones que hemos expuesto en diferentes ocasiones, hay que

insistir en que la iniciación de la vía penal constituye una opción de la mujer agredida, y de ningún modo puede convertirse en una obligación para ella.

Por otra parte, el hecho de que el centro para acogida de urgencia sea de la Diputación Foral, hace que las vecinas de Bilbao deban someterse a un mínimo de dos entrevistas con los respectivos servicios sociales (foral y municipal), para que se realicen las correspondientes valoraciones, lo que no parece adecuado. Resultaría exigible una mayor coordinación y colaboración entre ambos servicios.

Cuando la mujer que ha sufrido violencia provenga de alguna otra localidad de Bizkaia en la que exista algún recurso de alojamiento, al salir del centro de acogida de urgencia debería, en principio, pasar a residir en ellos. Sin embargo, ocurre a menudo que esa posibilidad no resulte aconsejable (bien por precisar de acompañamiento, bien porque el piso haya sido “localizado”, etc.). En esos casos la mujer maltratada puede ser acogida en el centro de media estancia de la Diputación Foral, aunque quizás sería deseable promover los acuerdos entre los distintos municipios para que las mujeres puedan cambiar de localidad de residencia y, de ese modo, lograr una mayor seguridad.

El mencionado centro de media estancia se encuentra en sus actuales dependencias desde agosto de 2005, aunque el recurso existe desde dos años antes y ha sido gestionado desde el inicio por la misma entidad privada.

El centro cuenta con 10 habitaciones (26 plazas), una de ellas adaptada –baño incluido– para personas con movilidad reducida. También hay 5 baños, varias salas de estar, despachos para las educadoras y otros servicios comunes. Las condiciones de limpieza y mantenimiento son buenas, aunque todavía falta algo de mobiliario. En principio, las usuarias se encargan de todas las labores domésticas, a excepción de la comida. Se ha establecido un sistema de turnos y, cuando surge algún problema, se aborda en las reuniones de grupo.

La plantilla está compuesta por una supervisora, una coordinadora, seis educadoras, dos cuidadoras de noche, así como una cocinera y una psicopedagoga (con jornada parcial). Dos de las educadoras hacen labor de “tutoría” con las residentes, que en la fecha de la visita eran 6 mujeres, varias de ellas con criaturas a su cargo.

Además del alojamiento, en el centro se procura hacer una labor de apoyo con las mujeres, tendente a que adquieran plena autonomía. Las responsables del centro afirman que habitualmente las usuarias presentan problemáticas asociadas a la violencia de género y, en ocasiones, cierta dependencia de los servicios sociales. Por ese motivo, después de una fase de observación, se elabora un “proyecto educativo” personalizado, que se establece como un compromiso a tres bandas (la mujer, la Diputación Foral y la entidad gestora del recurso). Si se incumple, cabe la expulsión del centro, aunque las responsables afirman que sólo se ha dado un caso en tres años.

Entendemos que la labor de acompañamiento que se ofrece a las usuarias es necesaria, aunque es preciso reconocer que con frecuencia resulta difícil lograr un equilibrio entre el respeto a la idiosincrasia y la libertad de las residentes, por una parte, y la organización interna del centro (horarios, etc.) y la exigencia de cumplimiento de un “proyecto educativo”, por otro. Las mujeres con las que nos entrevistamos no manifestaron quejas –salvo una demanda de mayor flexibilidad horaria–, pero conocemos un caso de una mujer que vivió en el centro que precedió a éste, gestionado por la misma entidad, que no pudo soportar la sensación de internamiento.

Otra demanda planteada por las usuarias se refiere a un servicio de guardería o similar para los hijos e hijas. Dicen, por ejemplo, que es casi imposible encontrar un trabajo con un horario compatible con el de las escuelas infantiles... Desde el punto de vista de las educadoras, la crianza es responsabilidad exclusiva de la madre y la capacitación para asumirla es uno de los objetivos del proceso.

Los hijos de las residentes que han alcanzado la mayoría de edad no son admitidos en el centro. Aunque es cierto que existen otros servicios específicos –no demasiados para esa edad–, en algunos casos la separación puede resultar muy traumática para todas las personas implicadas.

Puesto que una de las educadoras es jurista y otras psicólogas, en el centro se ofrece también asesoría jurídica –seguimiento de los procedimientos judiciales; coordinación con abogados, etc.–, así como apoyo psicológico, mediante la tutoría individual semanal.

En ninguno de los dos centros visitados en Bizkaia hay un servicio de seguridad. En caso de conflicto con algún agresor que pudiera localizarlos sería preciso llamar a la policía, aunque cuando ello ha ocurrido –en el centro de urgencias– han acudido con celeridad. En el centro de media estancia, la Ertzaintza realiza ciertas tareas de custodia de mujeres determinadas. Alguna vez lo han hecho con el coche oficial –con distintivos– lo que no parece muy acertado.

- **Gipuzkoa:** En Donostia-San Sebastián visitamos dos recursos del Ayuntamiento: un piso y el Centro de Acogida Inmediata (CAI), que empezó a funcionar en febrero de 2005 y está gestionado por una empresa privada.

El centro está compuesto por dos amplios pisos contiguos, situados en una planta baja, por lo que, en principio, no presenta barreras arquitectónicas, aunque los baños no están adaptados para personas con movilidad reducida. La capacidad es de 13 plazas, distribuidas en 4 habitaciones. Hay 3 baños y también dos salas grandes, con sendos televisores, si bien por ahora sólo se usa una de ellas como comedor.

Hasta el momento de la visita la ocupación máxima había sido de 9 personas (entre mujeres y menores). Si en algún momento el centro estuviese completo, se recurriría a un establecimiento hotelero con el que existe un acuerdo.

El CAI está pensado para mujeres de Donostia-San Sebastián, que acceden a él mediante el servicio de urgencias. Sin embargo, se está tratando de establecer una coordinación con el servicio homólogo de la Diputación Foral, que carece de un centro de acogida y, por tanto, debe recurrir a plazas hoteleras. En alguna ocasión, han llegado mujeres de municipios próximos a la capital y se les ha acogido –durante uno o dos días– para derivarles después a los servicios de su localidad.

El plazo máximo de estancia en el CAI es de un mes, durante el que se pone en marcha un plan individualizado de intervención. Las educadoras hacen una labor de acompañamiento y de “contención emocional”. Transcurrido ese mes, si la mujer sigue careciendo de alojamiento, pasa al piso de media estancia (3 meses), donde se mantiene el plan de intervención. También se realiza un proceso de inserción laboral.

El personal del CAI no puede ocuparse de los hijos e hijas de las ocupantes, aunque se hace una observación sobre su situación, que –si es necesario– se aborda desde el servicio de intervención familiar y, en casos de desprotección grave, intervendría la Diputación Foral. De cualquier modo, las educadoras apoyan a las mujeres para que se responsabilicen del cuidado de las criaturas.

Por lo que se refiere al momento de entrada al CAI, se están elaborando protocolos de actuación con los cuerpos policiales, ya que todavía hay algún problema de coordinación –más con la Ertzaintza–, sobre todo cuando la urgencia se produce por la noche.

Además del CAI, de los cinco pisos destinados a víctimas de la violencia de género que mantiene el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián visitamos uno, “*el más viejo*” –según nos informaron–, que no era accesible para personas con movilidad reducida. Residían en él dos mujeres, una de ellas con dos hijos menores. Al parecer, convivían sin problemas, a pesar de que el piso es pequeño.

La usuaria con la que nos entrevistamos tuvo que huir de su casa tres años antes –residía fuera de la CAPV– y, en su dura historia de persecución y constantes cambios de residencia, sus quejas se dirigían sobre todo a actuaciones –y errores– judiciales, así como de los abogados y, en alguna ocasión, de los cuerpos policiales.

Al llegar a Donostia-San Sebastián se empadronó y no tuvo problemas para ser acogida en el piso, aunque por el momento no tiene acceso a las ayudas de emergencia social. Estaba cobrando un subsidio de desempleo y había solicitado la renta básica, pero consideraba que, en circunstancias normales –si su agresor no le localizaba– le iba a resultar fácil encontrar un trabajo. Aunque la estancia máxima en el piso es de 3 meses, en algunas ocasiones se admiten prórrogas y este podría ser uno de esos casos.

Nuestra interlocutora estaba recibiendo asistencia psicológica, y la había solicitado también para los niños.

El acompañamiento que se ofrece a las ocupantes de los pisos tiene lugar un día a la semana (1 ó 2 horas), pero si surge una necesidad, puede llamarse a las educadoras en cualquier momento.

La vivienda no tiene sistema de alarma ni teléfono, aunque la mujer con la que hablamos tenía su propio móvil y otro de la Ertzaintza (no cuenta con GPS). Por otra parte, se estaba estudiando la posibilidad de ponerle escolta.

### c) **Otros servicios de atención a mujeres que han sufrido violencia**

En el curso de las entrevistas y reuniones mantenidas han surgido múltiples cuestiones relativas a la respuesta institucional a la violencia sexista. Sin ninguna pretensión de exhaustividad, mencionaremos algunas de las informaciones obtenidas:

- **Servicio policial:** Aunque, en general, se detecta una mejora en la asistencia, derivada de una mayor sensibilización, siguen produciéndose casos de atención incorrecta y, sobre todo, de descoordinación (entre distintos cuerpos policiales, con los servicios de alojamiento, etc.). El problema más reiterado, en los tres territorios históricos, se refiere a la falta de ofrecimiento de la asistencia jurídica a cargo del Turno específico de los colegios de abogados (sólo se avisa al abogado si va a solicitar Orden de protección; se le dice a la afectada que le asistirá en el Juzgado; se facilita una asistencia telefónica en vez de presencial, etc.). Esta deficiencia afecta a diversas policías locales y varias comisarías de la Ertzaintza. El Departamento competente de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha recogido datos procedentes de los servicios sociales de varias localidades denunciando numerosos incumplimientos del “Protocolo Interinstitucional” en este sentido.

Las policías locales no han avanzado lo suficiente en la uniformización de la recogida de datos sobre la violencia contra las mujeres y tampoco parece que el Departamento de Interior del Gobierno Vasco haya realizado la necesaria labor de impulso y coordinación en ese sentido. Por otra parte, los escasos cursos de formación que se ofrecen no se dirigen a toda la plantilla y siguen siendo voluntarios. Un sindicato de la Ertzaintza denunció en prensa que *“el curso sobre violencia sexista prometido por Interior sólo se impartió a algunos mandos y no a los ertzainas y Policía Locales, que son quienes deben permanecer ‘día a día’ con las víctimas”* (El Correo, 07-03-2005).

- **Asistencia jurídica:** los turnos de oficio específicos para atender a los casos de violencia de género funcionan en toda la Comunidad Autónoma, habiéndose incrementado la dotación inicialmente acordada. A pesar de ello, los colegiados de Bizkaia y Gipuzkoa han denunciado situaciones de desbordamiento del servicio, puesto que el aumento de casos ha superado todas las previsiones. Se han detectado algunos problemas en el funcionamiento del Turno (no asistencia presencial, asesorar por teléfono, error al indicar a la afectada cuál es el Juzgado competente etc.; en un caso en el que se quería denunciar una violación, el letrado no acudió por entender que no era “violencia de género”), pero quizás la deficiencia más extendida sea la falta de información a las mujeres sobre el contenido específico de la “primera asistencia gratuita”; parece que algunas campañas institucionales han creado falsas expectativas. Por otro lado, algunas mujeres relatan que se sintieron maltratadas por los profesionales del Turno, a quienes atribuyen una falta absoluta de sensibilidad y un desconocimiento de las situaciones provocadas por la violencia sexista.

En Gipuzkoa, muchas de las personas que trabajan en este ámbito se quejan de la supresión del servicio de asesoramiento jurídico que funcionó hasta finales de 2004, ya que entienden que el Turno de oficio no cubre las mismas demandas de asesoramiento que aquél. Siendo esto cierto, también lo es que en muchas localidades se sigue ofreciendo distintos tipos de asistencia jurídica que conviven con el realizado por los Colegios de Abogados, por lo que quizás la Diputación Foral de Gipuzkoa debiera revisar la decisión de eliminarlo radicalmente. En el sentido contrario, la Diputación Foral de Álava y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, además de ofrecer un servicio específico de asistencia jurídica, han suscrito un convenio con el Colegio de Abogados para reforzar el Turno financiado por el Gobierno Vasco, que esperamos que aporte nuevas garantías a las ya existentes en estos momentos.

Otra protesta diferente, pero muy generalizada, es la referida a la amplitud y complejidad de la documentación exigida por el Servicio de Orientación Jurídica para obtener la asistencia jurídica gratuita. Muchas mujeres explican que, en un momento de crisis personal profunda, encontrándose con frecuencia fuera del domicilio habitual, resulta casi imposible reunir toda la documentación. Por otra parte, en ocasiones, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita se retrasa bastante en el tiempo, y ello genera en la práctica muchos problemas.

- **Servicios sociales:** Las críticas de las mujeres que han sufrido violencia se dirigen a los servicios sociales de base y no tanto a los especializados. Los problemas se plantean, sobre todo, cuando no existe la Orden de protección (ej.: casos de mujeres que se separaron por causa de la violencia, pero hace varios años; mujeres que no han

querido denunciar penalmente, etc.), porque el concepto de “víctima de violencia de género” que manejan algunas administraciones es muy restrictivo. En esta línea, hemos sabido de las dificultades que tienen para obtener la “renta básica” las mujeres maltratadas que no han residido en pisos de acogida. A menudo, no basta con los informes de los servicios sociales de base para lograr la prestación. Todo ello demuestra bastante descoordinación entre los servicios, lo que perjudica a las usuarias. Así, no es lógico que la valoración realizada por los servicios sociales para conceder una determinada ayuda a una mujer no se tenga en cuenta en otros servicios o administraciones, por ejemplo, a la hora de solicitar una beca de educación, asistencia jurídica gratuita, etc.

Conviene aludir también a otra cuestión relacionada con las anteriores pero diferente. En diversas ocasiones a lo largo de este informe se han mencionado los problemas derivados de las dilaciones que sufren las ejecuciones de sentencias de separación conyugal, sobre todo, en lo que a la liquidación de la sociedad de gananciales se refiere. A menudo hay mujeres a las que les deniegan ayudas sociales o la asistencia jurídica gratuita porque, en teoría, tienen patrimonio, cuando lo cierto es que carecen de cualquier disponibilidad sobre sus bienes. Por otro lado, ocurre que, cuando por fin se hace la liquidación, es frecuente que la mujer cobre dinero en metálico, por lo que pierde las ayudas sociales pero, al mismo tiempo, lo obtenido no le permite sobrevivir o, en particular, acceder a una vivienda.

Otras quejas genéricas de las mujeres en este ámbito se refieren a retrasos en las citas con los servicios sociales; actitudes prepotentes o discriminatorias de algunas trabajadoras sociales; denegación de ayudas porque “*se ha acabado el presupuesto*”; reiteración innecesaria de entrevistas, etc. Son varias las reclamantes que, habiendo optado por no residir en un piso de acogida, nos han relatado sus dificultades para sobrevivir hasta conseguir cobrar las ayudas sociales: “*llevo 44 días con 150 y me dicen que las AES del Ayuntamiento están agotadas*”.

Esta institución es consciente de las dificultades existentes para articular un apoyo rápido, eficaz y, al mismo tiempo, respetuoso con la dignidad de las mujeres que han sufrido violencia. Sin embargo, no podemos dejar de subrayar que son numerosas las que, individualmente u organizadas en colectivos, denuncian la “violencia institucional”, que perciben sobre todo en las incoherencias entre el discurso público y las actuaciones prácticas. Otro motivo de queja proviene de sentirse tratadas por los servicios sociales como menores de edad o personas incapaces de tomar decisiones. Una mujer explicaba que se había sentido humillada al tener que firmar el “Convenio de Inserción” para conseguir las ayudas sociales. Se trataba de un convenio “tipo”, sin ninguna adaptación a las características de las mujeres maltratadas que no han tenido nunca problemas de exclusión social. La reclamante entendía vejatorio que le hubiesen obligado “*a contar todo, hasta las cosas más íntimas*”.

#### **d) El acceso a vivienda de las mujeres víctimas de violencia sexista**

En nuestras visitas realizadas a distintos recursos públicos de acogida (pisos o centros), donde se hallan viviendo transitoriamente mujeres víctimas de violencia sexista, hemos podido constatar que la vivienda constituye un recurso esencial para la ulterior reincorporación a una vida normalizada de estas mujeres. El acceso a una

vivienda, especialmente después de una ruptura conyugal, presenta para las víctimas de la violencia sexista dificultades añadidas, relacionadas con la situación de precariedad laboral y económica en la que frecuentemente están inmersas, o con la necesidad de desplazarse a un lugar diferente a aquél en el que hasta entonces se hallaba su domicilio habitual. Muchas mujeres se ven obligadas a abandonar sus viviendas o deben vender el que hasta entonces constituía el domicilio común, cuya hipoteca no pueden continuar pagando sin ingresos propios.

Los servicios sociales de atención a estas mujeres (habitualmente, el personal de asistencia de los centros o pisos de acogida, o las trabajadoras sociales de los servicios sociales de base, en su caso) cumplen –por lo que hemos podido observar– una labor de información y asesoramiento esencial en esta materia. Sin embargo, hemos constatado cierto desconocimiento o desorientación acerca de las vías que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco oferta a las mujeres que están saliendo de una situación de malos tratos para acceder a una vivienda.

Por ello, hemos solicitado a ese Departamento información relativa al protocolo de actuación, puesto en marcha con motivo de la *Comunicación de la Viceconsejería de Vivienda sobre el procedimiento de actuación respecto al plan de actuación en materia de vivienda protegida para las mujeres víctimas de violencia de género*. Dicha comunicación data del 3 de febrero de 2005 y está dirigida a los servicios sociales municipales, con objeto de darles a conocer el *Plan de Actuación en materia de Vivienda Protegida para la protección especial de aquellas mujeres que hayan sufrido violencia de género*. En este Plan, que se ha puesto en marcha a partir de febrero de 2005, se contemplan tres fórmulas extraordinarias de acceso a vivienda para mujeres víctimas de violencia de género, que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales oferta directamente:

1. Por un lado, la inclusión de estas mujeres en un **cupo especial** en los sorteos de vivienda social o vivienda de protección oficial en régimen de alquiler. Para ello, se incorpora a estas solicitantes de vivienda al cupo existente para familias monoparentales, que es el segundo en la prelación de cupos, después del cupo para personas con discapacidad física. Se trata de una medida pensada para mujeres que, careciendo de vivienda en propiedad, tienen, sin embargo, resuelto en el corto plazo el problema de vivienda con sus propias redes sociales o familiares, de tal manera que pueden asumir una espera hasta que se produzca la adjudicación de vivienda. En tal caso, después de inscribirse en Etxebide, la inclusión en ese cupo supone aumentar considerablemente las posibilidades reales de que resulten adjudicatarias de una vivienda en el correspondiente sorteo. Estas mujeres entrarán en aquellos sorteos de vivienda protegida en alquiler, que se lleven a cabo en los municipios solicitados, durante un periodo de 2 años desde su inclusión en este cupo mediante la Orden de excepción dictada por el Consejero de Vivienda con este objeto. Esta vía de acceso a vivienda ofrece, además, la posible excepción del cumplimiento de los requisitos generales para acceso al registro de solicitantes de Etxebide, así como del procedimiento de adjudicación ordinario, siempre que la necesidad de vivienda esté acreditada. Será necesario, en cualquier caso, acreditar también, en el momento de inscripción



en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Etxebide, haber sido víctima de violencia sexista en los dos últimos años desde que se realice la solicitud y que haya cesado la convivencia de hecho con el autor de los malos tratos. A nuestro juicio, resulta positivo que el Departamento de Vivienda muestre flexibilidad, al admitir diferentes modos de acreditación de ambos extremos. En concreto –teniendo en cuenta que algunas mujeres se ven bloqueadas por el miedo a la hora de activar una denuncia contra el autor de los malos tratos–, nos parece especialmente importante que la orden judicial de protección o alejamiento, o la sentencia judicial condenatoria, en su caso, no sean los únicos modos de acreditar la existencia de violencia, admitiéndose, a falta de una de éstas, también el informe de los servicios sociales de base.

2. En segundo término, la posibilidad, mediante una **fórmula de permuta**, de cesión de la vivienda, de la que sean propietarias estas mujeres o sobre la que tengan la disposición del uso, por otra vivienda de protección oficial. Esta fórmula se orienta a la finalidad de dar una respuesta a situaciones en que sea necesario, por razones de seguridad, un cambio de residencia a otro ámbito territorial. El régimen de acceso en este supuesto será también únicamente el de alquiler. Se trata de una medida, mediante la cual el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco ha querido implementar la previsión que, en este sentido, contiene el artículo 64.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de protección Integral contra la Violencia de Género. Por ello se exigirá una autorización judicial para que se ponga en marcha la permuta. Será ese Departamento el que se ocupe, entonces, de alquilar la vivienda ofrecida por la mujer a una persona registrada como solicitante de vivienda en Etxebide –en el marco del programa Bizigune de alquiler de vivienda vacía– y el que, a su vez, ofrezca otra vivienda también en alquiler a la mujer que ha cedido su vivienda.
3. Finalmente, se ofrece por el Departamento de Vivienda la **fórmula de la asignación directa de vivienda**, recurriendo para ello a un pequeño parque de vivienda del que dispone ese Departamento para situaciones de emergencia, o bien recurriendo a viviendas adscritas al Programa Bizigune. En ambos casos se accedería a una vivienda en régimen de alquiler mediante una Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales. Para la puesta en marcha de esta fórmula se exigirá una solicitud formulada por la persona responsable política del recurso de atención a la mujer que ha sufrido la violencia, esto es, la alcaldía o concejalía, o el órgano que corresponda de la Diputación Foral, en su caso, que deberá avalar el informe emitido por la persona trabajadora social de base. En este informe se deberá constatar la condición de la mujer demandante de usuaria de los recursos municipales o forales de acogida urgente para casos de violencia de género, así como que, agotado el periodo de estancia fijado para los mismos, no ha sido posible encontrar una vivienda. Se exigirá igualmente, como en el resto de los casos, que se acredite haber puesto fin a la convivencia efectiva con el autor de los tratos violentos. Se nos ha planteado una queja en la que la reclamante no pudo ser admitida en los recursos de acogida específicos

por tener a su cargo a un hijo varón mayor de edad, dependiente por causa de una enfermedad mental. Se trata de un supuesto que pone de relieve la necesidad de flexibilizar el requisito de haber sido usuaria de recursos de acogida, al tiempo que pone de manifiesto, a nuestro juicio, la necesidad, en general, de atender a la casuística existente con flexibilidad, siempre y cuando se acrediten las condiciones de acceso esenciales, como haber sido víctima de violencia de género y carecer de una solución habitacional efectiva tras la separación del autor de los hechos violentos. En cualquier caso, se nos indica por parte del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales que la previsión de naturaleza excepcional de la Disposición Adicional 2ª del Decreto 315/2002, bien puede servir de marco que habilite una fórmula diferente, en la que –si así lo solicitan y acreditan la administración municipal o foral competente por razón de la atención social a la víctima– podría eximirse del requisito de estancia en un recurso de acogida a supuestos como el descrito.

Estas son las tres fórmulas de acceso a vivienda que el Gobierno Vasco ofrece actualmente a las mujeres víctimas de violencia sexista. En todas ellas debe activarse, en virtud de la Disposición Adicional 2ª del Decreto 315/2002 una Orden de Excepción del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales que dé cobertura a la exención de los requisitos ordinarios de acceso a Etxebide a estas mujeres.

Como ya hemos indicado anteriormente, hemos observado una cierta desinformación o desorientación respecto a las posibilidades que asisten a las mujeres que han sufrido violencia sexista, tanto en las personas encargadas de atender a las mujeres residentes temporalmente en recursos de acogida, como en las propias mujeres usuarias de los mismos, a pesar de que –según nos han indicado en el Departamento de Vivienda– ya se ha remitido a las personas responsables políticas de los ayuntamientos y diputaciones una comunicación que recoge el protocolo de actuación para poner en marcha el referido plan. En todo caso, consideramos conveniente –y así se lo hemos trasladado a las personas responsables de la puesta en marcha de este plan– que el Departamento de Vivienda insista en difundir esta información de manera clara y gráfica a las personas responsables directas de la asistencia a estas mujeres, dirigiéndose para ello, de nuevo, a los servicios correspondientes de los ayuntamientos y de las diputaciones forales, así como a las mujeres destinatarias de los mismos. En el Departamento de Vivienda se nos ha planteado la intención de difundir un tríptico o algún tipo de material informativo, en el que se expliquen con claridad estas opciones. También consideramos importante que los servicios correspondientes de estos entes municipales y forales, por su parte, pongan más medios para hacer llegar a las mujeres destinatarias de este plan una información clara y suficiente sobre las posibilidades de acceso a vivienda que se les brindan tras salir de un episodio de violencia de género, al ser ésta una cuestión esencial para poder, de manera efectiva, reemprender una nueva forma de vida, que también permite tomar conciencia, en general, de la viabilidad de una salida real hacia una vida autónoma para estas mujeres. Para ello, resulta indispensable que esta información se canalice correctamente a las personas responsables de la atención a las mujeres que se hallan en recursos temporales de acogida (pisos o centros), que, en muchos casos, trabajan para empresas que son las que asumen la gestión indirecta de estos servicios.

Existe también la posibilidad –que se desprende del artículo 5 de la Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, de 14 de junio de 2002, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial– de que sean las diputaciones forales o los ayuntamientos quienes soliciten hasta un 10 % de las viviendas existentes en promociones directas del Departamento, para atender a determinadas necesidades sociales que hubieran podido detectar. En estos supuestos, la entidad local o foral correspondiente adquiriría la vivienda a un precio de venta de vivienda social para después transmitirla en alquiler o en precario a las personas que se hallen en dicho estado de necesidad. Sin embargo, hasta la fecha, según se desprende de la información facilitada por el Departamento de Vivienda, no se ha hecho uso de este mecanismo por parte de ninguna administración municipal o foral.

Por lo demás, podemos indicar que, según se desprende de los datos que el propio Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales nos ha trasladado, en el año 2005 se ha hecho uso de estas vías de acceso a la vivienda, ofertadas por ese departamento a las mujeres víctimas de violencia sexista, del siguiente modo y con la siguiente incidencia:

**PLAN DE ACTUACION EN MATERIA VIVIENDA PROTEGIDA PARA MUJERES  
QUE HAN SUFRIDO VIOLENCIA DE GÉNERO**

**FECHA DOCUMENTO: 13-01-06  
PERÍODO QUE SE INFORMA: Año 2005**

**1.- RESUMEN SOLICITUDES RECIBIDAS**

PERÍODO	1.A.- MEDIDA INCLUSIÓN CUPO										CAUSAS DESESTIMACIÓN					EXCEPCIONALIDAD REQUERIDA			
	Solicitudes recibidas	En tramitación	Inclusión Cupo	Desestimadas	Renun. Vol.	Atención Vía Ordinaria	No objeto	VG+ 2A	NO VG	No VG-FIN U.C.	No VG-FIN U.C.	No Nec. Viv.	No Doc. Exheb.	Otras	Fecha	Padrón	Ingresos	Tienen Vivienda	
ARABA	30	2	15	9	4	2	2	4	4	2	1	1	2	no solíc.	7	15	5	1	
BIZKAIA	114	54	31	27	2	0	1	8	6	5	4	3	5	no solíc. y se pasa ingresos	6	31	7	2	
GIPUZKOA	35	12	14	9			1	1	2	2	4	1	1	no solíc.	2	14	3		
CAPV	179	68	60	45	6	2	2	10	11	7	6	4	5	8	15	60	15	3	

1.B.-MEDIDA ADJUDICACION DIRECTA							
PERIODO	TTHH	SOLICIT RECIBIDAS	EN TRAMITA	APROBADAS	DENEGADAS DESESTIMA- DAS	RENUN VOL	INSTIT SOLICITANTE
AÑO 2005	ARABA	5	0	3	2		2 Ayto Vitoria+1 Ayto Zuia- DFA+1 Ayto Llodio+ 1 DFA
	BIZKAIA	10	0	5	4	1	5 DFB+4 Ayto Bilbao+ 1 Ayto Bermeo
	GIPUZKOA	3	1	1	1		1 Ayto Pasaia + 1 Ayto Zarautz + 1 Ayto Tolosa.
	CAPV	20	1	9	8	1	

### 1.B.-Causas de denegación/desestimación de las solicitudes de adjudicación directa recibidas:

TTHH ARABA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- No acreditada la imposibilidad de obtención de vivienda (hay mercado de vivienda alquiler en el área de solicitud y cuenta con recursos económicos suficientes para afrontar el gasto propios y con liquidación sociedad gananciales)</li> <li>- No acreditada la imposibilidad de obtención de vivienda (durante la tramitación de la solicitud encuentra vivienda en alquiler)</li> </ul>
TTHH BIZKAIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- No acredita imposibilidad de obtención de vivienda (Cuenta con recursos económicos suficientes para afrontar gasto alquiler fruto de la liquidación de sociedad de gananciales)</li> <li>- Tres solicitudes no acreditan imposibilidad de obtención de vivienda (al momento de la solicitud están residiendo en una vivienda en alquiler)</li> <li>- Un desistimiento voluntario (se comunica la intención de realizar la solicitud pero no se llega a recibir en forma con la documentación exigida)</li> </ul>
TTHH GIPUZKOA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un desistimiento voluntario (durante la tramitación es incluida en un programa de alojamiento tutelado para madres jóvenes)</li> </ul>

1.C.-OTRAS							
PERIODO	TTHH	SOLICIT RECIBIDAS	EN TRAMITA	APROBADAS	DENEGADAS	RENUN VOL	CONTENIDO
AÑO 2005	ARABA	1		1			O.E.Tenencia vivienda en adjudic vpo-delito sexual
	BIZKAIA	3		3			2 O.E. Tenencia vivienda y 1 O.E. ingresos a solicitud Ayto Leioa + 1 V <sup>B</sup> Vice visado titularidad única. En los 3 casos para adjudic vpo via ordinaria
	GIPUZKOA						
	CAPV						

La experiencia de este año 2005 es completamente nueva en esta materia y, sin embargo, observamos que la demanda de vivienda, acogiéndose a esta fórmula extraordinaria habilitada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, ha sido ya significativa. Resulta importante destacar la conveniencia de que las administraciones locales y forales, que son las que tienen una relación más directa e inmediata con las mujeres víctimas de malos tratos, y, por esa razón, conocen con más cercanía las necesidades concretas que en este ámbito puedan ir surgiendo, mantengan una relación coordinada con este Departamento, haciendo uso, en su caso, también de la posibilidad de hacerse con un patrimonio propio de viviendas destinadas al alquiler para estas mujeres, por la vía antes mencionada que ofrece el artículo 5 de la Orden de 14 de junio de 2002, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial. Por otro lado, no hay que olvidar que el acceso ordinario a viviendas de protección oficial contempla también una vía más favorable para las familias monoparentales, mediante la creación obligada de cupos o reservas para las unidades convivenciales de esas características, que habitualmente están encabezadas por mujeres. Dicha reserva es la segunda (después de la destinada a personas con discapacidad física) en la prelación de reservas que cada promoción debe respetar. Obviamente, ésta también puede ser una vía que resulte interesante para cubrir la demanda de vivienda de aquellas mujeres víctimas de violencia de género que tengan hijas o hijos a su cargo, tras una ruptura de su situación de convivencia anterior.

### e) *Otras cuestiones sobre la respuesta institucional a la violencia sexista*

Como decíamos en el informe monográfico de 2003, la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres constituye una realidad muy cambiante, en la que constantemente surgen nuevas iniciativas, no siempre debidamente coordinadas ni planificadas.

Resultaría, por tanto, ingenuo pretender dar cuenta de las novedades producidas en este campo a lo largo de 2005.

Por diferentes medios, hemos tenido conocimiento de la apertura de nuevos pisos de acogida de titularidad municipal; adaptación de algún piso para personas con movilidad reducida; móviles con localizadores facilitados por diversos ayuntamientos; servicios de teleasistencia; puesta en marcha de teléfonos gratuitos de asistencia o información; elaboración de protocolos de actuación municipal; programas de formación para los profesionales de atención médica primaria, etc.

La Diputación Foral de Bizkaia ha anunciado que en 2006 iniciará un plan piloto de ayuda para mujeres que, a pesar de haber sufrido agresiones, decidan volver o permanecer en el hogar familiar. Se trata de fomentar su autonomía personal para que puedan llegar a la separación definitiva o, en todo caso, incrementar su seguridad. Por su parte, la Diputación Foral de Gipuzkoa ha puesto en marcha un “Servicio global de Urgencias”, que, si bien no atiende exclusivamente a casos de violencia sexista, ha mejorado notablemente la asistencia a las mujeres que la sufren, sobre todo, cuando la agresión acaece por la noche, a pesar de que –como ya se ha mencionado– ese ente foral no cuenta con un centro de acogida de urgencia, por lo que el alojamiento sigue realizándose habitualmente en hoteles.

Para terminar este apartado, hemos de mencionar como documentos de interés, por una parte, el *“Diagnóstico sobre el impacto de la violencia contra las mujeres en la CAPV”* (30-11-2005), que recientemente ha presentado Emakunde en el Parlamento Vasco. Por otra parte, la Comisión de seguimiento del Acuerdo interinstitucional ha elaborado un análisis sobre el informe del Ararteko relativo a la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres, en el que las diversas administraciones y organismos responsables dan cuenta de las actuaciones realizadas en relación con las recomendaciones de esta institución. Ambos constituyen instrumentos válidos para reforzar la coordinación entre las instituciones y la evaluación constante de los servicios, aspectos que el Ararteko considera de todo punto imprescindibles para avanzar hacia la erradicación de la violencia sexista.

### **3. La Administración ante discriminaciones por razón de sexo**

Como ya viene sucediendo en años anteriores, tampoco este año han sido muchas las quejas que demandan nuestra intervención con motivo de discriminaciones imputables directamente a las administraciones públicas. Entre ellas destaca un año más, sin embargo, la demanda de participación igualitaria de las mujeres en los Alardes de Irun y Hondarribia, que desde el año 1996 requiere nuestra intervención, sin que, lamentablemente, podamos aún reflejar aquí unos resultados que satisfagan dicha reclamación.

En pasados informes queda expuesta extensamente la evolución durante estos años del estado de la cuestión del conflicto suscitado con motivo de la participación igualitaria de mujeres en los dos Alardes. Ya veníamos refiriéndonos a la necesidad de que los ayuntamientos de Irun y Hondarribia activaran mecanismos dirigidos a lograr la igualdad efectiva de mujeres y hombres en sus respectivas fiestas, articulando para ello la organización pública del Alarde, y no limitándose a inhibirse ante sendas fiestas excluyentes de las mujeres –salvo en el papel de cantineras–, con la justificación de

que su organización estaba en manos privadas. Advertíamos en el informe del pasado año que dicha organización privada no debía servir de fundamento para una inhibición institucional a la hora de hacer frente a esta conculcación del derecho de igualdad que, al proyectarse sobre el ámbito del patrimonio festivo- cultural (patrimonio de toda la ciudadanía) y exhibirse por las calles (bienes de dominio público), tiene, en todo caso, una dimensión pública suficiente como para incumbir al interés general de toda la ciudadanía, por el que, sin duda, deben de velar los responsables públicos.

Todo ello resulta especialmente grave, si consideramos, además, el deliberado abandono llevado a cabo por estos ayuntamientos de lo que con anterioridad constituyó una larga tradición de organización municipal de ambos alardes, con el único y exclusivo fin de eludir la obligación –que se derivaba de los pronunciamientos realizados para ambas localidades por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y el Tribunal Supremo– de incorporar igualitariamente a las mujeres en sus desfiles.

Pues bien, la nueva Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de mujeres y hombres (LI) debía suponer un importante avance en este tema, al incorporar nuevos fundamentos legales que clarifican la actitud vulneradora del derecho de igualdad de las corporaciones municipales. Así lo reflejamos en un informe elaborado en esta institución, a instancia de los colectivos defensores de la participación igualitaria de las mujeres en los Alardes. En este estudio poníamos ya de relieve que la postura de ambos ayuntamientos que, por un lado, autorizan anualmente la organización de un Alarde que no permite el acceso de mujeres en condiciones de igualdad y, por otro, se niegan además a articular ninguna fórmula que dé cabida a las ciudadanas de sus respectivos municipios en la principal fiesta de los mismos, resulta incompatible con las previsiones de la Ley vasca de Igualdad.

Tal incompatibilidad se produce, a nuestro juicio, en lo que se refiere a dos diferentes cuestiones. De un lado, por lo que respecta al acto municipal que autoriza la organización de los Alardes. Dicha autorización es una habilitación jurídica necesaria para que los Alardes llamados tradicionales puedan tener lugar. Por más que no explícite las condiciones en que dichos eventos vayan a discurrir por los espacios públicos, sus consecuencias discriminatorias para las mujeres sitúan a este acto jurídico, cuando menos, en lo que el artículo 3.1 b) LI califica como discriminación indirecta, que, de acuerdo con el artículo 62.1 a) de la Ley 30/1992 de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LPA), merece la sanción de nulidad de pleno Derecho. Además, surge del artículo 25.1 (párrafo segundo) LI un nuevo imperativo legal de prohibición de actividades culturales que, discurriendo por espacios públicos, no permitan el acceso de mujeres en condiciones de igualdad. Esta prohibición, que refuerza y precisa al anterior artículo 18 a) de la Ley vasca 4/1995 de Espectáculos Públicos por lo que respecta a la cuestión de los Alardes, se erige en mandato directo a la autoridad competente que, de acuerdo con el artículo 16 de la misma Ley 4/1995, es el Ayuntamiento.

De otro lado, se produce también una contravención de las disposiciones de la Ley de Igualdad por lo que respecta a la inactividad de los ayuntamientos para articular fórmulas que habiliten un espacio no discriminatorio en las fiestas de ambas localidades. De los artículos 3.4 y 25.1 LI se desprende la obligación de estos ayuntamientos de incorporar a sus políticas festivo-culturales una perspectiva de género que las oriente hacia la consecución de la igualdad, emprendiendo activamente para ello las medidas



que sean necesarias. La recuperación de la organización del Alarde público como afirmación de unas fiestas que son patrimonio de toda la ciudadanía, o cuando menos, la habilitación mediante autorización y eventual apoyo financiero a quienes sean capaces de organizar un Alarde igualitario, resultan indispensables a la luz de esta ley. La implicación municipal mediante estas medidas, a la que otros poderes públicos pudieran igualmente verse obligados en función de sus competencias concretas, se deriva asimismo de los artículos 3.5 y 3.6 LI que obligan, incluso, a la toma de medidas de acción positiva que favorezcan singularmente a las mujeres como sector menos representado, así como a la eliminación de estereotipos en función del sexo. La inactividad de la Administración en este ámbito debe considerarse –en tanto que no suponga una forma de discriminación directa o indirecta inmersa en el supuesto de nulidad del artículo 62.1 a) LPA– sometida al régimen de anulabilidad del artículo 63 LPA, susceptible de impugnación con fundamento en el artículo 25.2 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), por constituir una infracción del ordenamiento jurídico en los términos del referido precepto de la LPA.

Por último, señalábamos que la Ley de Igualdad modifica sustancialmente el ámbito de discrecionalidad del que disponen los ayuntamientos a la hora de configurar sus respectivas fiestas locales, limitando las opciones posibles a aquéllas que se muestren eficaces para acabar con la actual desigualdad que impera en ambos municipios, puesto que todas las demás no serían ajustadas a Derecho.

Estas son, en síntesis, las conclusiones que hicimos llegar a ambos ayuntamientos, en la medida en que considerábamos que la entrada en vigor de esta ley reforzaba las razones de orden legal que impiden a los ayuntamientos el mantenimiento de su postura de pasividad y visto bueno expreso de una organización supuestamente privada y discriminatoria del Alarde. Para ello, el Ararteko mantuvo reuniones con ambos alcaldes, sin que ello resultara en un cambio de su actitud ante esta cuestión.

Además, ante las quejas planteadas de nuevo en el año 2005 por colectivos representantes de los derechos de participación de las mujeres de una y otra localidad, solicitamos información a ambos consistorios para conocer sus intenciones de cara a la edición de los alardes del año 2005. El Ayuntamiento de Hondarribia no respondió a ninguna de nuestras solicitudes, mientras que el Ayuntamiento de Irun encargó un informe jurídico externo –que nos hizo llegar– para avalar su tesis de que la Ley de Igualdad no suponía un cambio sustancial respecto a la situación anterior, en la que –según este criterio– tenía pleno encaje legal la actitud municipal de simple autorización expresa del alarde discriminatorio e inhibición respecto a la solicitud, formulada por los colectivos favorables a la participación de las mujeres, de que se llevara a cabo la organización municipal de un alarde público y no discriminatorio.

Por todo ello, se remitieron desde esta institución, finalmente, sendas recomendaciones a ambos ayuntamientos, solicitando, en ambos casos, que se condicionara la autorización otorgada para la organización del llamado Alarde tradicional a su adecuación a la Ley de Igualdad, exigiendo como requisito imprescindible para ello, la participación igualitaria de las mujeres, que en el caso de Hondarribia podía tener lugar promoviendo la incorporación al mismo de la Compañía mixta Jaizkibel. Además, recomendábamos igualmente la necesidad de que se habilitara un espacio igualitario mediante la recuperación de la organización municipal de un alarde público no discriminatorio. En ambas recomendaciones nos referíamos también a la necesidad de que los ayuntamientos

asumieran sus responsabilidades, a la hora de garantizar un clima festivo no violento contra las personas defensoras de la participación de las mujeres, activando, para ello, campañas de sensibilización ciudadana a lo largo de todo el año.

Los resultados, a pesar de nuestra intervención, son conocidos. Los Alardes de Irun y Hondarribia han vuelto a ser un espectáculo lamentable de exclusión de las mujeres, con el visto bueno de los responsables municipales. En el caso de Irun, han sido los colectivos defensores de la participación de las mujeres los que, sin apoyo alguno del consistorio, han asumido la altruista empresa de organizar un Alarde igualitario para mujeres y hombres, al tiempo que asistían al espectáculo sexista y antidemocrático autorizado por el alcalde, quien, apoyaba con su presencia simbólica en el balcón del ayuntamiento, a las tropas del Alarde denominado tradicional, que vulnera el derecho a la igualdad de las mujeres. El caso de Hondarribia ha resultado, si cabe, más doloroso, pues los colectivos que defienden la participación de las mujeres en esa localidad organizan tan sólo una compañía mixta que este año debía abrir el inicio del Alarde, al haberse acogido, en el marco del derecho de manifestación, a las pautas horarias y organizativas sentadas por el Departamento de Interior del Gobierno Vasco. El alcalde, en este caso, tuvo la iniciativa de participar –declarándolo públicamente– en una manifestación de rechazo a dicha decisión de Interior, manifestación que sirvió, sin duda, de prolegómeno y acicate para alentar la actitud ofensiva de la dignidad de los miembros de la Compañía Jaizkibel, que notoriamente tuvo lugar después, el día del Alarde.

En cualquier caso, son muchos los pronunciamientos de esta institución y de otras, que, a lo largo ya de casi diez años, han apoyado sin fisuras la necesidad de que los ayuntamientos de Irun y Hondarribia activen los medios que pongan fin a este despropósito anacrónico que no debería encontrar sostén alguno en una sociedad democrática como la nuestra y que resulta incomprensible e inaceptable para gran parte de la ciudadanía vasca. La nueva ley vasca de igualdad demuestra una voluntad política resuelta para poner fin a la desigualdad estructural de mujeres y hombres que todavía padece nuestra sociedad, y debe, en consecuencia, ser un instrumento jurídico adecuado y suficiente para combatir la discriminación por razón de sexo, allá donde ésta emerja.

La coherencia y el sentido de responsabilidad, así como la razón de Estado democrático deberían impulsar a todas las personas con alguna responsabilidad política a no demorar más el consenso necesario para acabar definitivamente con las condiciones que posibilitan que todos los años este espectáculo de indignidad para las mujeres –por cuanto que visibiliza la exclusión pura y llana de la mitad de la ciudadanía por la única y exclusiva razón de su pertenencia al sexo femenino– tenga que repetirse. De lo contrario, continuará generalizándose entre la población la sensación de impotencia, desazón y falta de confianza en una democracia que aparece como imperfecta y mermada por su incapacidad de hacer frente a un problema que, pese a su enorme carga simbólica, es aparentemente menor, y que, por tanto, debería encontrar con relativa facilidad –concurriendo la debida voluntad política– un cauce de solución.

Otro supuesto de discriminación que se nos ha planteado este año es el de una ciudadana, a la que los socios exclusivamente varones de una sociedad gastronómica de Zarautz no le permitían ejercer su condición de socia, que había heredado de su marido fallecido, de acuerdo con una previsión contenida en los propios estatutos de la sociedad. En este caso, nos dirigimos al Ayuntamiento de Zarautz, que curiosamente había sido la

entidad reclamante, para plantearle que examinara sus posibles responsabilidades a la hora de apoyar financieramente o de cualquier otro modo las actividades de la referida sociedad. Le recordábamos, en ese sentido, las prohibiciones expresas de apoyo público a cualquier actividad privada discriminatoria, contenidas en la Ley vasca para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Así mismo, le indicábamos nuestras limitaciones a la hora de intervenir en un ámbito que pertenece a las relaciones entre particulares, sin perjuicio de que el propio ayuntamiento, en el caso de que estuviera prestando alguna clase de apoyo a dicha sociedad, pudiera condicionar el mantenimiento de dicha ayuda a la inclusión de esta socia. Nuestra actuación debió, pues, finalizar en ese punto, sin que excluyamos una posterior intervención, en el caso de que se demostrara alguna implicación pública en el sostenimiento de esta discriminación. El problema de las sociedades gastronómicas que excluyen el ingreso de mujeres está sumamente extendido en Euskadi, y, más allá de que el marco en el que se sustancia esta cuestión sea el de las relaciones privadas, debemos insistir en la necesidad de que todas las administraciones públicas responsables cumplan con las obligaciones que se desprenden de nuestro sistema jurídico encaminadas a prohibir cualquier forma de colaboración o soporte a actividades discriminatorias o a las entidades que las patrocinan. También resulta indispensable que los poderes públicos pongan activamente medios dirigidos a potenciar otras formas de relaciones entre hombres y mujeres sustentadas en el principio de igualdad, particularmente en el ámbito de la cultura, el ocio y las fiestas.

Un supuesto similar se nos planteaba en relación con una fiesta-alubiada que anualmente se celebra en el marco de las fiestas patronales de Ugao Miraballes, a la que tan sólo pueden concurrir los varones de este municipio. En este caso también debía reconducirse la actividad al ámbito privado, pues el ayuntamiento concernido nos aseguró que no tenía ninguna relación directa o indirecta con dicho acto que era organizado por particulares. Sin embargo, esta queja puede ser un botón de muestra más de una realidad que podría estar encubierta en otros municipios vascos. Sería importante desvelar, en este sentido, si en otras localidades de Euskadi está también extendido el hecho de que muchos eventos que constituyen celebraciones centrales para la ciudadanía de estos municipios se organicen de manera ostensiblemente discriminatoria –generalmente con la pura y dura exclusión de las mujeres–, amparándose en que la organización es privada. Creemos indispensable llamar la atención sobre la naturaleza de patrimonio público de esta clase de celebraciones, cuando se enmarcan en fiestas patronales y responden a un deseo de la colectividad de rememorar conjuntamente tradiciones que se identifican con la historia e idiosincrasia del municipio correspondiente. Consideramos que, en estos casos, es preciso afirmar la necesidad de articular mecanismos de implicación pública que acaben con actitudes claramente discriminatorias para las mujeres de estas localidades, teniendo en cuenta que los poderes públicos municipales tienen en su mano importantes instrumentos para promover un cambio de esta clase de costumbres, insostenibles para una cultura democrática e igualitaria como pretende ser la nuestra.

Más allá de estas cuestiones, también ha habido otras quejas que demandan nuestra intervención con motivo de situaciones que podríamos enmarcar dentro de la categoría más amplia de discriminación por razón de sexo. Así, se nos plantea, dentro del área de cultura, una queja dirigida a denunciar la ausencia de presencia femenina o

desequilibrio respecto a la presencia masculina en los programas informativos deportivos de las televisiones públicas vascas. Concretamente, se ejemplifica esta demanda con el escaso reflejo que los triunfos del equipo femenino de baloncesto Hondarribia-Irun han tenido en las retransmisiones de la ETB. Hemos trasladado a dicho organismo autónomo vasco esta reclamación, planteando la necesidad de considerar el mandato que se deriva del artículo 25.3 de la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres –relativo a la obligación de las administraciones públicas de adoptar medidas para garantizar la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres en la práctica de todas las modalidades deportivas– así como, en particular, también del artículo 26.3 de esa misma ley, según el cual, los medios de comunicación social deberán garantizar, en la elaboración de sus programaciones, una presencia equilibrada y una imagen plural de ambos sexos. El expediente se halla aún abierto en la fecha de cierre de este informe. No obstante, es nuestra intención incidir en la necesidad de potenciar activa y positivamente, especialmente, aquellas actividades que las mujeres llevan a cabo en ámbitos en los que los roles o estereotipos han tenido una mayor vigencia y fuerza social, como puede ser el ámbito deportivo, en el que las inercias sociales siguen marcadas por el simbólico masculino como casi único referente. No cabe duda de que la presencia en los medios de comunicación de una actividad como ésta tiene el doble valor de reflejar una realidad y, al tiempo, incentivarla o promoverla, y por ello, nos parece de especial relevancia para combatir la desigualdad estructural, en general, pero especialmente la que en este ámbito existe.

Otra queja, relacionada también con la discriminación de las mujeres, se refería al sexismo en el lenguaje empleado por algunas personas con responsabilidad y proyección pública. En esta queja se nos planteaba concretamente que, con motivo de la reciente aprobación de la ley estatal que permite el acceso al matrimonio a personas del mismo sexo, las personas con responsabilidad pública, al referirse a las personas homosexuales, no incorporaban a las mujeres al término gay, pues siempre añadían además la referencia a las lesbianas, como si éstas no estuvieran incluidas ya en la categoría general de personas gays. En nuestra respuesta a la mujer reclamante explicábamos que la mención específica de las lesbianas no constituía, a nuestro juicio, de ningún modo una forma de discriminación en el lenguaje, sino, al contrario, se trataba de un modo de hacer expresamente visible la existencia de mujeres lesbianas que, de otro modo, al aparecer subsumidas en la categoría general de gays –y en la medida en que, cada vez más, se tiende socialmente a identificar dicho término genérico exclusivamente con la población masculina–, tendían a ser olvidadas. De hecho, se trata de un concepto introducido fundamentalmente por el movimiento feminista, desde postulados de lucha contra el lenguaje sexista, y en el ánimo de distinguir las especificidades que separan a las mujeres de los hombres homosexuales, pues, si éstos han sido objeto de un fuerte estigma social, aquéllas han estado sometidas –desde el paradigma de negación radical de la sexualidad femenina autónoma–, sobre todo, al silencio histórico y a la ocultación de su existencia. En cualquier caso, nos resulta sumamente interesante y significativo, muestra, en suma, de una progresiva concienciación social respecto a la igualdad de mujeres y hombres, que el lenguaje sea el objeto de una reclamación como ésta, en la que la ciudadana reclamante se plantea el valor representativo y simbólico de las palabras, como cauce para asegurar una sociedad igualitaria.

Se nos ha planteado, así mismo, por parte de un reclamante, que presidía una asociación de hombres, la posible vulneración del principio de igualdad que supone la concesión de subvenciones por parte de Emakunde exclusivamente a asociaciones de mujeres, dado que a la asociación que él presidía –conformada por mujeres y varones– se le había denegado la subvención solicitada. Tras examinar esta queja, y pese a que los términos de la misma no permitían conocer con precisión el supuesto de hecho, concluimos que, en cualquier caso, no se había producido tal conculcación del principio de igualdad, y así se lo manifestamos a la persona reclamante. En efecto, por un lado, no puede ignorarse que la concesión de subvenciones se encuentra entre las facultades discrecionales de las administraciones públicas, en el sentido de que son éstas las que seleccionan las actividades que han de promocionarse para conseguir los objetivos establecidos, así como los colectivos a los que es preciso apoyar para avanzar en pos de esos fines que, en este caso concreto, se cifran en la igualdad real y efectiva entre todas las personas. Además, como es sabido, Emakunde persigue erradicar las desigualdades sociales que actualmente perjudican a las mujeres, y que provocan que ellas soporten peores condiciones que los hombres en todos los ámbitos de la vida. Para conseguir esta finalidad resulta plenamente lícito subvencionar única y exclusivamente actividades dirigidas a la promoción y defensa de los derechos de las mujeres, pero también lo es exigir que dichas actividades vengan proyectadas, desarrolladas y, en definitiva, protagonizadas por las propias mujeres, puesto que ese es un modo de fomentar su organización y, por tanto, de promover su participación activa en la vida social. La igualdad no consiste en tratar del mismo modo situaciones diferentes, sino, por el contrario, tener en cuenta las desiguales condiciones de partida para tratar de superarlas y lograr así la igualdad material. Este principio básico de todo sistema democrático se recoge en el art. 9.2 de la Constitución y, recientemente, ha sido desarrollado en aspectos concretos por la nueva Ley vasca para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Finalmente, no podemos dejar de referirnos, al abordar la cuestión de la discriminación por razón de sexo, al trabajo doméstico, un sector del mercado de trabajo, en el que las mujeres tienen una presencia prácticamente exclusiva y que ofrece unas condiciones laborales de una precariedad que no podemos encontrar ciertamente en otros sectores laborales. El trabajo doméstico sigue recayendo esencialmente en las mujeres, ya sea porque éstas lo asumen en sus propios hogares, o porque, si esto último no es posible, son otras mujeres las que se encargan de sacar adelante una necesidad básica para el funcionamiento de la sociedad en su conjunto, como es la atención al hogar, particularmente cuando en él habitan personas dependientes. En este contexto, nos preocupa especialmente el estado de precariedad en el que muchas mujeres empleadas o trabajadoras del hogar tienen que hacer frente a un empleo que les posibilita su supervivencia, sin que estén equiparadas en sus derechos al resto de personas trabajadoras de otros sectores económicos, hecho que refleja la escasa valoración social que este trabajo, históricamente realizado por mujeres, tiene. Al tratarse de un sector de ocupación monopolizado prácticamente por las mujeres, es muy probable que pueda considerarse que algunos aspectos de la singular regulación que el mismo tiene (como relación laboral especial en la normativa estatal) y la falta de equiparación en derechos respecto a quienes disfrutan de un contrato laboral ordinario, pudieran constituir una forma de discriminación indirecta de las mujeres. Pero, en la medida en que dicha cues-

ción desbordaría nuestro ámbito de intervención, por tratarse de una regulación estatal, queremos simplemente advertir de la necesidad de acometer medidas que, cuando menos, alivien la situación en la que actualmente se encuentran estas mujeres. Emakunde ha elaborado recientemente un estudio sobre la situación de las trabajadoras del hogar en Euskadi que pone de manifiesto la extrema precariedad en la que están trabajando muchas de estas mujeres, por lo que respecta a salarios, jornada laboral y ausencia de altas en la Seguridad Social. En este sentido, resultaría importante que se emprendan desde el Gobierno Vasco, en ejercicio de sus potestades de sanción e inspección (éstas últimas, limitadas en materia laboral y de seguridad social a la participación y colaboración necesaria con los cuerpos de inspección del Estado, según prevé la Ley 42/1997 de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social), las medidas necesarias para llevar a cabo el control efectivo de la obligación de las personas empleadoras de dar de alta en la Seguridad Social a estas trabajadoras, así como del cumplimiento de las condiciones legales por lo que respecta al salario y a la extensión de la jornada laboral y vacaciones.

#### **4. Otras cuestiones que afectan a las mujeres de modo especial**

La aplicación de la perspectiva de género implica la necesidad de hacer una lectura transversal de toda la actividad de esta institución, poniendo de relieve las cuestiones que con mayor frecuencia son objeto de las reclamaciones de las mujeres, aquellos asuntos, en definitiva, que adquieren una dimensión de género, por cuanto que son las mujeres sus principales destinatarias. Las razones que explican esta mayor afectación a las mujeres, pueden reconducirse, en general, a la existencia de situaciones de subordinación estructural, basada en la división estereotipada de roles que tiene una mayor incidencia en determinados ámbitos, como lo es, sin duda, el ámbito familiar, doméstico y de cuidado de las personas dependientes.

Las cuestiones, relacionadas con esos ámbitos, que seguidamente abordamos, se refieren a problemas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, a la singular posición de las mujeres en las relaciones familiares –determinante de su posición en el conjunto del sistema social–, al cuidado de personas dependientes y las especiales necesidades y dificultades que de éste se derivan, así como a la exclusión social como manifestación de la feminización de la pobreza.

En relación con las medidas orientadas a hacer compatible las obligaciones laborales con la vida privada, debemos resaltar, como cuestión previa, el acierto con que ha tratado, a nuestro juicio, esta cuestión la nueva Ley vasca 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Esta ley introduce en su artículo 47, que encabeza el Capítulo VI del Título III sobre el mismo tema, por primera vez, el concepto de conciliación entre la vida *personal*, familiar y laboral, ampliando la noción de conciliación laboral a las cuestiones de la vida privada que no tengan, necesariamente, una relación con la familia. Esto indica una consideración más amplia de las necesidades humanas de cualquier individuo, que quedan así deslindadas del cuidado estricto de otras personas, o del concepto de familia, como unidad en la que no todas las personas están inmersas. Podíamos referirnos, tal vez, al cuidado de una misma o de uno mismo, a la vida

privada o personal, como una necesidad que debe también ser valorada e integrada en las regulaciones laborales, previendo su mejor incardinación en la jornada de trabajo, independientemente de que ese tiempo disponible se destine o no a la familia, en sentido estricto. Esto constituye, en nuestra opinión, un avance en el entendimiento de la integración de las necesidades personales y, en general, de la función del trabajo en nuestras vidas, sin perjuicio, lógicamente, de que el cuidado de otras personas, particularmente de las personas dependientes, deba tener una consideración especialmente intensa en la conformación de las medidas dirigidas a conciliar el tiempo de trabajo con el tiempo destinado a nuestra vida privada. Queda por ver cuál sea el desarrollo y aplicación de esta nueva categoría legal, que, por ahora, sólo podemos acoger positivamente.

Por otro lado, observamos que las medidas acometidas hasta ahora por el Gobierno Vasco tendentes a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, se han basado fundamentalmente en el otorgamiento de ayudas económicas a las personas trabajadoras por cuenta ajena que se acojan a una situación de excedencia o de reducción de jornada para el cuidado de sus hijas o hijos menores, así como a las empresas privadas que contraten a otra persona desempleada con objeto de sustituir a la persona beneficiaria de la excedencia o reducción de jornada referida. Es el Capítulo VI del Decreto del Gobierno Vasco 329/2003, por el que se regulan las ayudas al empleo, el que se destina a fijar las condiciones concretas de estas fórmulas de conciliación de la vida laboral y familiar. La cuantía de estas ayudas se contempla en el artículo 49 de dicho Decreto, y se diferencia por razón del sexo de la persona beneficiaria, de modo que las cantidades establecidas para los hombres son ostensiblemente superiores que las destinadas a las mujeres que quieran acogerse a estas modalidades de conciliación de sus responsabilidades familiares con sus cargas laborales. La razón última de esta regulación la encontramos en la idea de emprender acciones positivas que favorezcan la mayor implicación de los varones en las responsabilidades familiares, pretendiéndose incentivar así el reparto y la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico, específicamente en este caso, en el cuidado de hijas e hijos. A esta institución le preocupa la continuidad de este trato diferente, en la medida en que el objetivo perseguido no se ha logrado, como diera en su momento a conocer públicamente el propio Consejero del Departamento responsable del Gobierno Vasco, al señalar que tan sólo el 7 % de las personas que se acogen a estas medidas son hombres. De esta manera subsiste un tratamiento desigual, cuya justificación decae, de modo más evidente aún, en el contexto de las nuevas modalidades de familia, respecto a las cuales, estas normas devienen clara y directamente discriminatorias. Nos referimos, concretamente, a las familias monoparentales cuyo titular es una mujer –las madres solas–, así como a las parejas de madres lesbianas, quienes se ven definitivamente discriminadas con esta regulación respecto a sus equivalentes masculinos, los padres solos y las parejas de padres gays. En todos estos supuestos no se sostiene el argumento de la acción positiva, como tampoco se sostiene, a nuestro juicio, para las parejas heterosexuales, si, aplicada la norma durante un periodo de tiempo suficiente, se verifica su falta de eficiencia para el objetivo que justifica el trato desigual. No olvidemos la obligada naturaleza temporal de las normas de acción positiva, que tan sólo justifican el trato desigual en la existencia de una razón objetiva y razonable, sin la cual, pierden toda legitimidad y devienen discriminatorias. Por ello, consideramos esencial y urgente que se evalúe objetivamente la eficacia de esta regulación para la finalidad perseguida, y que se contemplen

*de lege ferenda* las nuevas modalidades de familias a las que nos hemos referido. Entendemos que la incorporación de estos presupuestos debería conducir lo antes posible a una equiparación plena de mujeres y hombres en lo que respecta a las cuantías de las ayudas previstas en este Decreto. Otra cuestión es la ausencia de una regulación semejante para las personas trabajadoras autónomas, quienes se ven excluidas de los beneficios de estas medidas, a pesar de que deben afrontar tantas o más dificultades que quienes trabajan por cuenta ajena para conciliar su vida laboral y familiar. Sería deseable que, en próximas modificaciones de esta normativa, se abordara también la necesidad de dar una cobertura o favorecer la posibilidad de que quienes trabajan por cuenta propia dediquen más tiempo al cuidado de sus hijas e hijos. Así mismo nos hemos referido ya en otras ocasiones a la conveniencia de fijar una regulación que permita, en los casos de reducción de jornada, el reparto entre los dos miembros de la pareja de dicha reducción, a la que podrían, así, acogerse conjuntamente.

Por lo que respecta a las quejas que, sobre esta cuestión, se han formulado ante esta institución, ya señalamos, en el capítulo relativo al área de función pública, que se ha consolidado una nueva fuente de quejas relacionadas con licencias y permisos, que ponen de manifiesto la necesidad de profundizar en aquellas medidas que mejoren la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Ilustra de manera concreta esta necesidad la queja planteada por una empleada de una administración local, con motivo de su solicitud de que se reduzca y flexibilice su jornada laboral para hacer frente al cuidado de una hija menor a su cargo. La empleada proponía acumular el tiempo de trabajo semanal en tres únicos días de dedicación laboral y, así, disponer del resto, para la adecuada atención a la niña. La queja se halla aún en tramitación, pero esta institución defiende, en consonancia con las últimas iniciativas europeas, la necesidad de que se fomente una mayor flexibilidad en la organización del trabajo para mejorar la respuesta a las necesidades familiares de las personas empleadas. También en el área de función pública, hemos recibido otra queja que plantea, dentro del sector docente universitario, la posible irregularidad del modo en que la UPV/EHU reasigna la docencia en supuestos de permisos y excedencias por razón de maternidad, reasignación que puede restar virtualidad a las medidas orientadas a favorecer la conciliación de la vida familiar con el trabajo y llegar a constituir, en ciertos casos, una discriminación indirecta por razón de sexo. Así lo valoramos en el supuesto concreto que se sometió a nuestra consideración, pese a lo cual, nuestra intervención debió finalizar, en aplicación del artículo 13.1 de la ley creadora de esta institución, al haberse interpuesto el correspondiente recurso jurisdiccional con idéntico objeto al de esta queja.

Debemos destacar también, en el contexto más amplio del papel de las mujeres en las relaciones familiares, dos quejas que cuestionan la necesidad de inventar –a la hora de inscribir a la persona recién nacida o adoptada en el Registro Civil– un nombre para el padre o madre inexistente, en los supuestos en que sólo está determinada la filiación de uno de los progenitores. Se trataba, en efecto, de una previsión del artículo 191 del Decreto de 14 de noviembre de 1958, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Civil. En su día, la finalidad de ese precepto se cifraba en proporcionar un dato a los meros efectos identificativos, de modo que la documentación de la persona con un único progenitor conocido presentase –aunque con base en datos ficticios– un aspecto idéntico al resto. Sin embargo, parece que en el actual contexto social la medida



carece del sentido que pudo tener en épocas históricas, cuando el nacimiento fuera del matrimonio era motivo de discriminación. A criterio de esta institución, la obligación de incluir nombres ficticios tiene difícil encaje con la vigente concepción –plural y heterogénea– de la familia y así se lo hemos trasladado a quienes han planteado sendas reclamaciones. No obstante, en el curso de la tramitación de estas quejas hemos tenido ocasión de asistir a la reforma de esta disposición mediante el Real Decreto 820/2005, de 8 de julio de 2005, por el que se modifica el referido Reglamento de Registro Civil. Esta reforma tiene como objeto permitir la inscripción registral del nacimiento cuando exista una sola filiación, lo que responde a la finalidad de proteger la intimidad de las personas, en el ámbito del Registro Civil, en el sentido de obtener una mayor coordinación y armonía con otros principios jurídicos, como el de veracidad y exactitud del contenido de los asientos de dicho registro. Con ella se pone fin, pues, a una obligación del todo innecesaria y carente de cualquier sentido en nuestro contexto histórico. Sin embargo, y relacionado con esta cuestión, parece que queda pendiente la adaptación de este Reglamento a las filiaciones que surjan con motivo de la reciente reforma del Código Civil que habilita el matrimonio entre personas del mismo sexo.

Otros dos asuntos, que afectan esencialmente a las mujeres y que se enmarcan en el contexto de las relaciones de filiación o relaciones familiares, son los que se refieren, de un lado, a las privaciones de tutela, que por razones varias llevan a cabo las Diputaciones Forales, y de otro, a las denegaciones de la pensión de viudedad a los cónyuges de hecho, no unidos, por tanto, en matrimonio. Por lo que se refiere a la primera cuestión, sólo nos interesa dejar constancia de que estas privaciones de tutela afectan a las madres de una manera muy superior a los padres, lo que indica el papel todavía protagonista de las mujeres a la hora de hacerse cargo de sus hijos o hijas. En cuanto a la imposibilidad de cobrar pensiones de viudedad, debemos indicar que continuamos recibiendo quejas de mujeres que nos plantean la situación de desprotección en la que quedan con esta regulación. Consideramos que esta práctica debería corregirse, al menos, para aquellas mujeres que no hayan tenido un autonomía económica a lo largo de su vida en pareja, pues la desprotección a la que se ven sometidas resulta injusta, si tenemos en cuenta la dedicación exclusiva por parte de las mujeres a las funciones de cuidado que suele ser común en estos casos.

Finalmente debemos hacer referencia a la peculiar posición de las mujeres en el sistema social, como cuidadoras de las personas dependientes. Un año más constatamos, en efecto, que son las mujeres quienes fundamentalmente se hacen cargo de las personas dependientes. Esto se pone de manifiesto en las quejas que nos plantean asuntos relacionados con prestaciones o recursos que estas personas necesitan. Normalmente son mujeres quienes plantean dichas quejas, particularmente cuando se trata de personas que no gozan de una autonomía funcional mínima o la tienen muy limitada, como sucede en el caso de algunas personas con discapacidades intelectuales o con enfermedades mentales, en el caso de algunas personas mayores o en casos graves de discapacidades físicas. En este ámbito debemos confiar en que la proyectada ley estatal de dependencia, actualmente en tramitación parlamentaria, traiga importantes beneficios para las muchas mujeres que ostentan la responsabilidad de cuidar a estas personas. Desde esa perspectiva nos corresponderá vigilar la correcta implementación que las administraciones vascas competentes hagan de las previsiones legales, particularmente

por lo que se refiere a las dotaciones económicas para hacer frente a las nuevas obligaciones de financiación que se deriven para estas administraciones.

Por otro lado, ya sea por esta razón de dedicación sin contraprestación a otras personas o por otras razones ligadas a la singular posición de subordinación al varón que las mujeres tienen todavía en nuestra sociedad, lo cierto es que la encuesta de pobreza y desigualdades sociales, realizada por el Departamento de Justicia Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco en el año 2004, arroja una serie de datos de los que se desprende que las situaciones de pobreza tienen mayor incidencia en familias monoparentales formadas por mujeres menores de 45 años o mujeres solas.

En la elaboración del Informe, que próximamente emitirá esta institución, sobre la respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave hemos detectado también un aumento de mujeres en situación de exclusión extrema. Este dato se corrobora en la encuesta del Eustat sobre personas sin techo de enero de 2006. Una de las características del nuevo perfil de personas sin hogar, aunque mayoritariamente sigan siendo hombres los que viven en la calle, es el aumento de mujeres que no tienen una solución habitacional de ningún tipo. Su presencia suele ser más notoria en recursos de media y alta exigencia que en recursos de baja exigencia. El aumento de mujeres sin hogar incita a la reflexión sobre los motivos por los que cada vez son más las mujeres que están en la calle, sin vivienda, ni familiares con quien convivir. También nos permite constatar la necesidad de aumentar y adaptar los recursos a las necesidades específicas de estas mujeres, ya que los recursos para personas en situación de exclusión extrema estaban concebidos principalmente para hombres. En este contexto, debemos incidir en la idea de que es necesario ofrecer recursos residenciales, herramientas de intervención social y personas profesionales dedicadas al trabajo de inclusión social, que tengan un perfil específico y adecuado a las necesidades singulares de las mujeres (emocionales, sanitarias, etc.), incorporando, así, la perspectiva de género a toda la política de lucha contra la exclusión social.

## **5. La Ley vasca para la Igualdad de Mujeres y Hombres como nuevo parámetro de control de las actuaciones de las administraciones públicas**

### **A. Introducción de nuevas categorías e instrumentos jurídicos**

La Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero para la Igualdad de Mujeres y Hombres (LI) es una ley pionera en nuestro entorno territorial, por cuanto que recoge por primera vez técnicas e instrumentos jurídicos procedentes del Derecho antidiscriminatorio, hasta ahora tan sólo desarrollados en el ámbito comunitario europeo, particularmente, en materia de relaciones laborales y empleo, ámbito en el que sí existe transposición interna de medidas comunitarias en España. Debemos destacar, en este contexto, la importancia de la *Directiva 2002/73/CE*, que ha tenido como objetivo expreso incorporar todos los progresos interpretativos realizados en esta materia por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, y pretende convertirse en una suerte de Directiva marco contra la discriminación, incluyendo la definición del concepto de discriminación indirecta, acoso moral y sexual, eliminando las excepciones al principio

de igualdad, mejorando los procedimientos de garantías, de tutela jurisdiccional del principio de igualdad y el sistema sancionador. Está pendiente de transposición en el ámbito estatal, y con ese objeto se está tramitando actualmente el proyecto de ley estatal de igualdad. La Ley vasca de Igualdad contiene disposiciones que pueden suponer, en la práctica, dentro del marco competencial vasco, una transposición de algunas de las disposiciones de esta Directiva. Quedan, en este sentido, excluidas las medidas o los efectos relativos al ámbito laboral y a la tutela jurisdiccional, aunque indirectamente son muchas las disposiciones de la Ley vasca de Igualdad que inciden en el ámbito laboral, al crear obligaciones para las empresas y los empleadores.

Si bien es cierto que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya había introducido en nuestro ordenamiento jurídico conceptos como los de discriminación directa, discriminación indirecta (STC 145/1991) o distinciones esenciales, como las que separan los conceptos de acción protectora, acción positiva y discriminación positiva (STC 128/1987), sin embargo es preciso destacar que la LI, al recoger algunas de estas aportaciones jurisprudenciales y definir expresamente ciertas técnicas o categorías jurídicas de acuerdo con paradigmas procedentes del Derecho antidiscriminatorio, clarifica mediante disposiciones escritas un panorama conceptual, por lo demás, confuso hasta ahora en nuestro sistema jurídico.

La ley articula, en cualquier caso, nuevas categorías y técnicas, destinadas a lograr el objetivo de la igualdad, que permiten que la función de control y vigilancia de las actuaciones administrativas, atribuida a esta institución del Ararteko, encuentre un fundamento jurídico concreto para desplegarse de manera más ambiciosa, de tal modo que desde esta institución se podrá, en adelante, exigir a las administraciones públicas, no sólo que no discriminen (concepción liberal formal de la igualdad o de garantía legal), sino que también promuevan de modo efectivo la igualdad de mujeres y hombres (intervención pública integral y activa, dirigida específicamente a eliminar obstáculos que se oponen a la igualdad real y efectiva, 9.3 CE y 9.2 EAPV). Se trata, en suma, de una norma legal que contiene la exigencia expresa para todas las administraciones públicas vascas de integrar el objetivo de la igualdad en todas las políticas públicas, así como de articular políticas activas en materia de igualdad de mujeres y hombres, lo que incluye acciones positivas y planificación específica. De este modo, las administraciones responsables, no sólo no pueden inhibirse ante situaciones de discriminación, ya sean éstas flagrantes o directas, o también indirectas o encubiertas, sino que deben, más allá de esto, articular mecanismos activos dirigidos a crear una situación de igualdad efectiva. Ya nos hemos referido antes a la cuestión de los Alardes de Irun y Hondarribia, que en Euskadi constituyen hoy un deplorable ejemplo de empecinamiento institucional en mantener mediante su inhibición, cuando no, con su apoyo directo, una situación de discriminación de las mujeres absolutamente incompatible con los postulados de esta nueva ley de igualdad. Resulta éste un triste ejemplo de falta de voluntad institucional, que pone de relieve las debilidades de la aplicación de la Ley vasca de igualdad en su primer año de andadura.

La institución del Ararteko tiene atribuidas funciones de control y vigilancia de las actuaciones administrativas, pero también la función esencial de promoción de los derechos, impulsando una cultura igualitaria, incluso más allá del mero control de la legalidad formal. En el ejercicio de estas funciones partimos de la constatación de que la desigualdad de mujeres y hombres es una realidad estructural que se extiende y afecta

a todos los sectores y niveles sociales, que incide en todos los ámbitos de relaciones y que debe ser abordada en consecuencia. A este diagnóstico atiende también el concepto de transversalidad o *mainstreaming* que se impone legalmente como principio de solución o filosofía inspiradora de todas las actuaciones públicas. La jerarquía en las relaciones entre mujeres y hombres, la existencia de estereotipos y roles, de patrones en función del sexo, la desigual valoración, y reconocimiento social y económico de las actividades realizadas por mujeres o por hombres, todo ello, constituye la descripción de un fenómeno universal –no exclusivo de nuestro ámbito territorial, y precisamente por eso, más fuertemente arraigado– y estructural, que condiciona, sin duda, el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía. La LI se hace eco de estas consideraciones y pretende abordar el problema de la desigualdad como un problema estructural. Por ello, consideramos que esta norma puede constituir un importante parámetro de referencia para nuestra institución, a la hora de ejercer las funciones expresadas.

La LI está orientada a tener una incidencia esencial en el ámbito jurídico público, afectando tanto a la organización interna como a las actuaciones de las administraciones públicas. Por esa razón, esta institución está singularmente llamada a vigilar el buen cumplimiento, por parte de las administraciones públicas vascas, de lo dispuesto en esta norma, cuya vocación es llevar a cabo una transformación profunda de la organización y el *modus operandi* de las administraciones vascas, en aras de la incorporación plena de la variable igualitaria.

1. En relación con los **aspectos organizativos**, la ley aborda técnicas que persiguen la implantación del objetivo igualitario en el sector público, tanto en lo que se refiere a su dimensión representativa o política, como a su dimensión económica y laboral, es decir, en este último caso, a la administración pública como principal empleadora y como modelo o referente económico, de relaciones laborales y de organización empresarial. Por lo que respecta al primer aspecto, la LI contiene medidas encaminadas a materializar el principio de representación equilibrada, mediante una cuota del 40 %, como máximo de representación de cada sexo, para el Gobierno Vasco (*Disposición Final 3ª LI*) y mediante la obligación de presentar listas paritarias para todas las cámaras legislativas de representación popular, es decir, para el Parlamento Vasco y las Juntas Generales de los Territorios Históricos, (*Disposiciones Finales 4ª y 5ª LI*). Además, por lo que afecta a la segunda dimensión apuntada, esta norma contiene medidas que están encaminadas a promover activamente la efectiva igualdad en la representación de uno y otro sexo en la función pública vasca, como la cláusula de preferencia en el acceso a sectores donde las mujeres se encuentren infrarrepresentadas –que se aplica, tanto al acceso a la función o empleo público, como a la promoción en el mismo (*artículo 20 y Disposición Final 2ª LI*)–, o como la composición equilibrada de los tribunales u órganos técnicos de selección (*artículo 20 y Disposición Final 2ª LI*). Es preciso, en este contexto, tener en cuenta la habilitación marco contenida en el artículo 23 de la Carta Comunitaria de Derechos fundamentales: “*la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, incluidos el empleo, trabajo y retribución. El principio de igualdad no impide el mantenimiento*”

o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado”. A esta institución le corresponde el deber de velar por el cumplimiento de estas cláusulas que, en adelante, deberán ser incorporadas a las normas que regulen los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en el empleo público, ofreciéndose a la ciudadanía posibilidades de invocación directa. Además, la LI prevé transformaciones en la estructura organizativa de las administraciones públicas, como la creación de nuevas unidades, órganos o entidades administrativas de igualdad, cuya función es la de incorporar la perspectiva de género a todas las actuaciones administrativas. Así, los artículos 9-13 LI prevén la creación de unidades para la igualdad para la Administración autonómica, diferentes organismos de igualdad para administraciones locales y forales, así como órganos de coordinación interadministrativa.

**2.** Por lo que respecta a **las actividades de las administraciones públicas**, la LI contiene numerosos instrumentos dirigidos a lograr que la actividad pública no sólo no cause discriminación directa o indirecta (prohibición de discriminación directa e indirecta del artículo 3 LI), sino que también promueva efectivamente la igualdad real (art. 9.3 CE y diferentes disposiciones de la LI). En este último sentido, resulta particularmente importante la obligación de integrar la perspectiva de género en todas las políticas y acciones públicas, obligación que habrá de materializarse mediante la técnica de la llamada evaluación previa de impacto en función del género. Teniendo en cuenta la enorme relevancia de las actividades públicas en la conformación de la realidad social y económica contemporánea, estas técnicas pueden resultar decisivas como motor o impulso de cambio social. Entre estos instrumentos destacan por su importancia:

- La obligación del Gobierno Vasco de elaborar un plan general cuatrienal de ámbito autonómico para la igualdad de mujeres y hombres, y la obligación, dirigida a todas las administraciones públicas vascas de elaborar **planes o programas para la igualdad** (artículo 15 LI). Estos planes serán, pese a su naturaleza programática, un referente esencial, a la hora de exigir a las distintas administraciones el cumplimiento de los objetivos que, en cada caso, se hayan fijado. Para ello resultan muy importantes los indicadores de evaluación, que permitirán que las propias administraciones lleven a cabo y hagan pública la evaluación posterior del cumplimiento de los objetivos sentados en los planes. Esta institución habrá de estar, en consecuencia, atenta al futuro proceso de elaboración de planes que deberá desarrollarse en todas las administraciones vascas, así como al posterior cumplimiento de los objetivos que se deriven de los mismos.
- La obligación de someter a **evaluación previa del impacto en función del género determinadas medidas administrativas**, contenida en el artículo 19 LI (su entrada en vigor se difiere un año desde la entrada en vigor general de la LI, así entrará en vigor a partir del próximo día el 3-3-2006). Estas medidas tendrán que ser determinadas y definidas mediante ulterior desarrollo reglamentario. Se trata de una aplicación concreta del principio

de transversalidad, definido por la Estrategia Comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres como *“la integración del objetivo de la igualdad en todas las políticas que tengan repercusión directa o indirecta en las mujeres de tal manera que en el diseño y aplicación de todas las políticas hay que tener en cuenta las preocupaciones, necesidades y aspiraciones de las mujeres en la misma medida que las de los hombres”*. En origen procede de la técnica de la evaluación de impacto ambiental y aún debe ser desarrollada mediante reglamento su forma de articulación precisa. Resulta esencial que se definan las concretas medidas que se someterán a dicha técnica, así como sus mecanismos de funcionamiento. Una vez desarrollado, no hay duda de que este instrumento se constituirá en un importante parámetro de control para la institución del Ararteko, que afectará también a la potestad reglamentaria de las administraciones vascas, pues la LI enuncia como objeto de dicha técnica, tanto a los actos administrativos, como a las normas, lo cual, plantea, a nuestro juicio, un ámbito sumamente amplio de responsabilidad para esta institución, a la hora de verificar que se lleve a cabo una integración efectiva de la variable igualitaria en la actividad administrativa. Por lo demás, debemos señalar que también los proyectos de ley deberán ser evaluados de acuerdo con este criterio, según establece la Disposición Final Tercera LI, modificando para ello la Ley 7/1981, de Gobierno.

- Obligaciones varias relativas a **generar actividades expresamente dirigidas a favorecer la igualdad** social de mujeres y hombres, como campañas de sensibilización, estadísticas, subvenciones y ayudas que impulsen a entidades que promuevan la igualdad, favorecer la contratación pública de empresas que gocen de un plan o programa de igualdad en su organización interna, y otras. La ley distingue funciones diversas, acordadas cada una de ellas con sus respectivos ámbitos competenciales, para las diferentes administraciones públicas vascas, administración autonómica, ayuntamientos y diputaciones forales. Estas obligaciones se refieren a las áreas de intervención enunciadas en el **Título III de la LI** que son las siguientes: participación sociopolítica (**Capítulo I**), cultura y medios de comunicación (**Capítulo II**), educación (**Capítulo III**), trabajo (**Capítulo IV**), derechos sociales básicos (**Capítulo V**), conciliación de la vida personal, familiar y laboral (**Capítulo VI**) y violencia contra las mujeres (**Capítulo VII**). Debemos destacar, entre éstas, la importancia de aquellas obligaciones relacionadas con tratar de promover un cambio de mentalidad y valores en la sociedad, como medidas educativas o aquéllas que atañen a la actitud de los medios de comunicación. Más allá de obligaciones, como las citadas, que atañen a algunas administraciones sectoriales, todas las restantes administraciones vascas están, también, llamadas a promover diferentes medidas, como las campañas de sensibilización, que persiguen dicho objetivo esencial para lograr una sociedad profundamente igualitaria y conseguir erradicar a medio plazo las manifestaciones más aciagas de la desigualdad estructural que define a nuestra sociedad contemporánea, como resulta ser –paradigmáticamente– la violencia contra las mujeres. La ley de igualdad hace un diagnóstico acerta-

do de la situación de discriminación estructural al incluir como pronóstico, entre las obligaciones de las administraciones públicas vascas, las de acometer activamente campañas de sensibilización, o favorecer las ayudas o la contratación pública a entidades dotadas de una organización y unos modos de funcionamiento fundados en criterios igualitarios y de promoción de la presencia equilibrada de mujeres. La institución del Ararteko tiene, a partir de ahora, el deber de vigilar estrechamente el cumplimiento de estas obligaciones positivas que suponen una novedosa exigencia para las administraciones vascas, las cuales deberían comenzar ya a poner los medios para adaptar sus estructuras de funcionamiento a estos nuevos requerimientos.

### **B. Eficacia de la ley: desarrollo reglamentario e invocabilidad directa**

No es posible realizar en este momento una evaluación suficientemente fundada de la aplicación y eficacia de los contenidos de esta ley. Y ello, porque no ha pasado un año aún desde la entrada en vigor de esta ley, y porque existen, de otro lado, determinadas disposiciones esenciales para una efectiva implementación de los contenidos de esta ley –como las relativas a la técnica de la evaluación del impacto en función del género– cuya eficacia queda diferida en el tiempo, de manera que no entran en vigor hasta marzo de 2006. Además, resulta esencial –para conocer el nivel de cumplimiento concreto de las nuevas funciones que esta ley prevé para las distintas administraciones públicas–, cómo se articule, primero, el desarrollo reglamentario de la ley y cuál sea, después, la voluntad real de los actores públicos para poner en marcha sus contenidos.

No obstante, entendemos que existen numerosas disposiciones de la ley de eficacia directa que pueden tener una aplicación inmediata. Así sucede, por ejemplo, con las nuevas categorías que definen las clases de discriminación, incorporando a una norma escrita el concepto de discriminación indirecta, cuya invocabilidad directa abre una nueva vía de defensa contra actos discriminatorios y supone la prohibición de formas de discriminación que de otro modo son indetectables, ampliando en la práctica la imputabilidad posible en materia de discriminación. Igualmente sucede con otras disposiciones de esta ley que plantean prohibiciones específicas, como –citando algunas sin ánimo de exhaustividad– las contenidas en los artículos 25.1, 25.2, 26.1, 26.2, 30.1 LI (prohibiciones relativas a actos culturales discriminatorios, a ayudas y participación pública en actos discriminatorios, o a ciertas actividades discriminatorias que puedan llevar a cabo los medios de comunicación social, así como a la publicidad sexista o incitadora a la violencia de género, o la realización, difusión o utilización de materiales educativos sexistas) La concreción con que la ley aborda estas formas de discriminación y su correspondiente proscripción resulta especialmente importante cuando se trata de formas difusas de discriminación, como sucede, a título de ejemplo, con el tratamiento sexista y estereotipado que algunos medios de comunicación, la publicidad o ciertos libros o materiales didácticos puedan hacer de las mujeres. Desde esta institución consideramos especialmente importante la plasmación legal expresa de estas formas sutiles de discriminación, que, al aparecer específicamente definidas en un texto legal, son susceptibles de impugnación.

En suma, podemos congratularnos de la promulgación de esta ley con la que iniciamos una nueva andadura, y ello, por cuanto que esclarece las diferentes categorías y nociones jurídicas que atañen a la conformación del Derecho antidiscriminatorio y, sobre todo, porque concreta para los diferentes entes públicos y en relación con sus distintas funciones, en muchos casos de modo taxativo, el mandato de la igualdad real y efectiva contenido en el artículo 9.2 de la Constitución, al que desde esta institución hemos debido apelar en diversas ocasiones como principio genérico ante la falta de actuación de distintas administraciones. Esta regulación de detalle de lo que ya constituía un mandato constitucional directo facilitará, sin duda, el conocimiento de los límites de la legalidad en los que se han de mover las administraciones públicas en materia de igualdad entre los sexos, asegurará la invocabilidad de esas nuevas obligaciones públicas y, con ello, la capacidad de exigir su estricto cumplimiento que se otorga a la ciudadanía, capacidad que la institución del Ararteko no dudará en apoyar siempre que sea necesario.



## 2. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS MAYORES

En nuestra Comunidad, las personas mayores constituyen un sector de la población cada vez más numeroso. Los datos de los últimos años muestran un crecimiento constante de este sector y, según las previsiones, muy pronto una de cada cinco personas residentes en nuestra Comunidad tendrá más de 65 años.

Tanto por su peso en el conjunto de la población como por algunas de sus características y necesidades específicas, el Ararteko ha prestado una especial atención a la situación de estas personas. Prueba de ello pueden ser los informes extraordinarios elaborados sobre las residencias de tercera edad (presentado en 1994) y sobre la asistencia no residencial (presentado en 1996).

Durante este último año se finalizó un nuevo informe que, con el título “*Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales*”, fue hecho público y entregado a la Presidenta del Parlamento Vasco el 28 de julio, y posteriormente, el 3 de noviembre, debatido en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas.

Se trata de un informe denso, con muchísimos datos. (151 gráficos, 159 tablas, 19 anexos), que puede ser consultado tanto en sus versiones editadas, en euskera y en castellano, como en la página web: [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net).

Aquí, nos limitaremos, pues, a destacar algunos de los elementos más sustantivos.

El **objetivo** del informe, como apunta su propio título, ha sido analizar los principales servicios del sistema de atención directa a las personas mayores en la CAPV –servicio de ayuda a domicilio, servicios residenciales y centros de día– con la finalidad de señalar los aspectos positivos del sistema, detectar sus carencias y proponer pautas de actuación para el futuro.

La estructura del informe se adelantó ya en nuestro informe ordinario del año pasado (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.2).

Destacaremos aquí algunos elementos clave en cada uno de los cuatro grandes bloques en los que se divide el informe, dedicando una mayor atención al capítulo de conclusiones y recomendaciones, en el que se plantea de manera muy pormenorizada una valoración de la situación, y unas recomendaciones encaminadas a mejorar el sistema de atención a las personas mayores en nuestra comunidad.

### I. SOBRE EL MARCO JURÍDICO Y COMPETENCIAL

#### 1) La normativa vigente

El informe recoge los importantes avances producidos, en cuanto al marco jurídico, en los últimos años, a partir de la aprobación de la Ley 5/1996, de Servicios Sociales. En este sentido, destaca tres normas:

- El Decreto 40/1998, que regula la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales.

- El Decreto 41/1998, que regula los servicios residenciales para la tercera edad.
- El Decreto 2002/2000, que regula los centros de día para personas mayores dependientes.

Sería necesario, para completar este panorama normativo, un decreto autonómico que regulara, a su vez, los servicios de asistencia domiciliaria.

Una de las grandes cuestiones pendientes durante mucho tiempo en el ámbito de los servicios sociales ha sido la de clarificar la delimitación de funciones entre el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos. Por ello, merece una valoración muy positiva la aprobación del Decreto 155/2001, de determinación de funciones en materia de servicios sociales, que culminó un proceso de negociación entre el Gobierno, las diputaciones forales, y la Asociación de Municipios Vascos-Eudel. Esta norma establece dos principios básicos:

- que las distintas funciones corresponderán, en principio, a una única administración, y
- que el criterio para el reparto competencial entre diputaciones forales y ayuntamientos es el del grado de dependencia de las personas asistidas.

En el tema que aquí nos ocupa, esta previsión normativa se traduce en que las residencias y los centros de día para personas mayores recaen en la responsabilidad de las diputaciones, mientras el servicio de asistencia domiciliaria, las viviendas comunitarias y los apartamentos tutelados recaen en la atención de los ayuntamientos.

En la práctica, sin embargo, esta delimitación de funciones ha tenido una aplicación muy diversa y no exenta de problemas en cuestiones básicas, como la financiación de la atención.

## **2) Los derechos y obligaciones de las personas usuarias y los profesionales de los servicios sociales**

Desde una institución de garantía como la del Ararteko consideramos como uno de los avances fundamentales del sistema el reconocimiento de derechos en el ámbito de los servicios sociales, y más en concreto en el de atención residencial. De ahí la importancia concedida a esa cuestión en el informe.

La Carta de Derechos y Obligaciones de las Personas Usuarias y Profesionales de los Servicios Sociales supone un logro democrático, porque recoge importantes derechos como el de dignidad, privacidad, confidencialidad, autonomía, individualización de la atención o el de participación. Es necesario trabajar en su consolidación como marco de referencia en el trabajo de los servicios sociales.

## **3) El acceso de las personas mayores a los servicios de atención**

En la investigación realizada se ha puesto de manifiesto la existencia de importantes desequilibrios entre los tres territorios históricos, con modelos de gestión diferentes,

con ofertas institucionales distintas o con criterios y condiciones de acceso a derechos y servicios no coincidentes.

Hay dos cuestiones que motivan una especial inquietud: la del acceso de las personas mayores a los servicios de atención y la de la financiación.

Las condiciones y criterios para que una persona mayor pueda acceder a los servicios de atención son distintos en los tres territorios históricos y, además, lo son también respecto a los tres grandes recursos asistenciales.

– Así, en el acceso a **los servicios de asistencia domiciliaria (SAD)**:

En Álava, el Instituto Foral de Bienestar Social atiende a todas las personas dependientes en todo el territorio histórico y a todas las personas no dependientes salvo las de Vitoria-Gasteiz, que son atendidas por su ayuntamiento.

En los otros territorios históricos se mantiene una única red de SAD: la gestionada a nivel municipal. Cada ayuntamiento aplica su propia normativa de acceso y de precios públicos, lo que determina en Bizkaia y Gipuzkoa la coexistencia de una diversidad de situaciones que ya se denunciaba en nuestro informe sobre asistencia no residencial de hace diez años.

– En el acceso a los **servicios residenciales**.

De acuerdo con el actual reparto funcional, como ya hemos señalado, las residencias de atención a las personas mayores dependientes recaen en la responsabilidad de las diputaciones forales, y las viviendas comunitarias y apartamentos tutelados son responsabilidad de los ayuntamientos. También en este caso, las condiciones para acceder a estos servicios son exigidas de diferente manera en los tres territorios históricos:

- El período de empadronamiento previo a la solicitud en Álava y Bizkaia es de tres años, mientras que en Gipuzkoa es de dos.
- Los instrumentos utilizados para la valoración del grado de dependencia son distintos en los tres territorios históricos, lo que podría motivar que una persona pudiera ser considerada dependiente en un territorio histórico y en otro no.
- En Bizkaia se priva de la posibilidad de acceder a un centro público a las personas que superan un cierto nivel de ingresos.

Este requisito genera que en ese territorio histórico queden excluidos de la posibilidad de acceder a un servicio público un buen número de ciudadanos por razones económicas, lo que supone una clara desigualdad respecto a los ciudadanos alaveses y guipuzcoanos. Esta situación tiene también una consecuencia de menor relevancia, cual es que al funcionar la disponibilidad de ingresos como factor de exclusión del sistema a las personas que superan el mínimo de ingresos no constan en la lista de espera de Bizkaia, por lo que éstas no reflejan la verdadera necesidad de ese territorio histórico.

#### 4) La financiación de los servicios

La financiación de los servicios sociales para las personas mayores es otra de las cuestiones más importantes que el informe analiza. En este caso también hay que tener en cuenta el reparto entre las propias administraciones, atendiendo a sus propias competencias así como la aportación económica de las personas usuarias.

También aquí, nuevamente, se plantea de manera diferente en los territorios históricos la participación económica de las administraciones y cuál debe ser la aportación económica de las personas usuarias, que viene regulada de manera diferente en las respectivas normas sobre precios públicos.

Resultaría muy prolijo desarrollar cómo se plantean las aportaciones de la administración y de los usuarios en cada uno de los TTHH, que además sería distinta dependiendo del tipo de recurso de que se trate –residencia, centro de día, asistencia domiciliaria– y también de la titularidad del centro –público o privado–.

Sin embargo, sí debemos reseñar que también aquí se manifiesta nuevamente la diferencia de regulación entre los tres TTHH y las diferentes cuantías que deben pagar los usuarios dependiendo de su procedencia.

- Así, por ejemplo, el precio público o tarifa teórica máxima en servicios residenciales es prácticamente doble en Gipuzkoa y Bizkaia que en Álava. Sin embargo, la aportación media de los usuarios es mayor en Gipuzkoa o en Álava que en Bizkaia.
- También en centros de día el precio público o tarifa teórica máxima es más que doble en Bizkaia y Gipuzkoa que en Álava.
- Las diputaciones de Álava y Bizkaia tienen prevista una línea de ayudas económicas individuales para la financiación de plazas residenciales en centros ajenos a la red pública, y Gipuzkoa no.
- En cuanto a las garantías para asegurar el pago de los usuarios, también existen diferencias:
  - En Álava está previsto el llamado reconocimiento de deuda, lo que supone asumir la obligación de no enajenar los bienes del usuario del servicio y no renunciar a derechos de naturaleza económica o patrimonial mientras no se haya saldado su deuda con el Instituto Foral de Bienestar Social.
  - En Bizkaia y Gipuzkoa no existía hasta el momento el reconocimiento de deuda sino que se exigía el previo agotamiento del patrimonio antes de aplicar las bonificaciones correspondientes sobre la tarifa.

#### 5) Creación del espacio sociosanitario

Respecto a esta cuestión, recordamos aquí, por su importancia, la necesidad de alcanzar un tratamiento integral en la atención a las personas mayores que responda tanto a sus necesidades sanitarias como sociales. En este sentido, el informe planteaba la necesidad de seguir avanzando en la creación de un verdadero espacio sociosanitario

con iniciativas como el Plan Sociosanitario de la CAPV o el Convenio de colaboración entre el Gobierno, diputaciones forales y Eudel.

## **II. SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES PARA PERSONAS MAYORES CON PROBLEMAS DE DEPENDENCIA EN LA CAPV, CARACTERÍSTICAS DE LOS CENTROS RESIDENCIALES Y DE LOS CENTROS DE DÍA, Y TENDENCIAS**

La mayor parte del informe (capítulos III y IV), se dedica al análisis de los servicios de atención a las personas mayores desde dos perspectivas.

- La primera de ellas trata de señalar las grandes líneas de la evolución de estos servicios durante la década 1991-2001. En este análisis lo importante era reflejar las grandes tendencias y los grandes cambios operados a lo largo de la década en aspectos esenciales del sistema.

El período elegido está condicionado por la existencia de datos consolidados, comparables entre sí, tanto en relación con estos servicios sociales, como en términos económicos, labores o demográficos. En este sentido se han manejado los datos recogidos en las Estadísticas de Servicios Sociales, Entidades y Centros (ESSEC) correspondientes a los años analizados, y los tres últimos censos, 91, 96 y 2001 en cuanto a las proyecciones de población.

- La segunda perspectiva trata de describir la situación de los servicios residenciales y de los centros de día, para lo que se visitaron 52 centros residenciales y 12 centros de día, en 2003, lo cual permite completar el conocimiento de la realidad mostrada hasta 2001.

No vamos a recoger aquí datos y cifras, que se pueden consultar en el informe. Pero sí destacaremos seis tendencias que se muestran de manera clara en el informe:

1. La tasa de envejecimiento de la población vasca ha experimentado un importante incremento.

Si en 1991 el 12,4 % de la población era mayor de 65, en el año 2001 ya lo era el 17 % y para 2010 se espera que ascienda al 20,5 %, con un importante incremento de la población de más de 75 años y de las personas con discapacidad en ese tramo de edad. (cfr., por ejemplo, tabla 155 o gráficos 4 y 5)

2. Se ha producido un incremento importante de recursos sociales para las personas mayores, pero aún resulta porcentualmente insuficiente. (cfr. gráficos 11 y 13)

A pesar del innegable esfuerzo realizado en los últimos años para aproximarse a las necesidades de la población mayor, lo cierto es que la situación de partida era muy deficitaria, por lo que los recursos son claramente insuficientes cualquiera que sea el criterio comparativo que se utilice:

- Están aún muy por debajo de la previsión del Plan Gerontológico de Euskadi de 1994.
  - Están por debajo de las comunidades autónomas más avanzadas.
  - Están muy lejos de las coberturas efectivas de los países europeos de nuestro entorno. (cfr., por ejemplo, gráfico 25 del informe)
3. Se ha producido una diversificación de recursos.  
Frente a la opción casi única de la oferta residencial con algunas opciones incipientes –atención domiciliaria, centros de día–, se ha dado en la última década una consolidación de estas opciones no residenciales y la puesta en marcha de nuevos recursos como los pisos tutelares o las viviendas comunitarias.
4. Se ha dado una importante irrupción de los servicios de titularidad privada.  
Una buena parte del incremento de la oferta del servicio de atención a personas mayores se debe al incremento de la oferta privada. Dos terceras partes de las residencias vascas son de titularidad privada. (cfr., por ejemplo, gráficos 12 y 17)
5. Se produce un notable desequilibrio territorial entre los tres territorios históricos.  
La oferta asistencial está muy desigualmente desarrollada geográficamente: la cobertura alavesa es aceptable y cumple las previsiones del Plan Gerontológico, pero hay comarcas, sobre todo en Bizkaia, con una cobertura claramente insuficiente. (cfr. gráfico 143)
6. Se puede decir que existen tres modelos distintos de atención, uno por cada diputación, no evaluados ni cotejados, que suponen distintos modos y grados de asunción de responsabilidades:
- El alavés, caracterizado por una gran potencia de la red pública y una considerable extensión de las ayudas individuales.
  - El vizcaíno, basado en una oferta reducida de recursos de titularidad pública y una considerable extensión de las ayudas individuales.
  - El guipuzcoano, con una oferta pública integrada por plazas propias y plazas concertadas.

### III. VALORACIÓN Y RECOMENDACIONES

El capítulo VI del informe lleva por título “Valoración y recomendaciones”. En este caso cada recomendación viene acompañada de una valoración, lo que facilita notablemente su contextualización.

Lógicamente, no vamos a recoger aquí las 50 recomendaciones contenidas en el informe, pero sí haremos una referencia a algunas de aquellas que tienen que ver con las cuestiones que hemos señalado como de especial relevancia. Así:

1. En relación con el marco jurídico-administrativo y si bien hacíamos una valoración muy positiva, seguimos insistiendo en que debe completarse con la regulación

a nivel autonómico de los servicios sociales de base y del servicio de asistencia domiciliaria. Asimismo, quedaba pendiente en Gipuzkoa la regulación y puesta en funcionamiento del registro general de servicios sociales y del registro foral general.

2. En relación con el aumento de la tasa de envejecimiento, se insiste en que:

Resulta previsible que, en el período 2001-2010, el aumento de los problemas sociales de las personas mayores sea, en términos relativos, similar al experimentado en la etapa 1991-2001. Este incremento porcentual de las necesidades, sumado al hecho de tratarse de un periodo de tiempo más breve y a la necesidad de ampliar una cobertura que en 2001 debe considerarse baja, va a exigir acelerar algo en los próximos años el ritmo anual de crecimiento de los servicios.

A pesar de que la proporción de personas mayores con discapacidad sobre el total de personas residencializadas ha aumentado considerablemente, sin embargo ha disminuido la proporción de personas mayores con discapacidad atendidas sobre el total de personas mayores con discapacidad. Por ello, los recursos residenciales deberán centrar aún más su atención en las personas mayores afectadas por problemas graves de autonomía.

Cualquier planificación de los servicios para las personas mayores deberá tener en cuenta necesariamente esta realidad demográfica.

3. Ante la insuficiencia porcentual de los recursos sociales para las personas mayores, pese a que han experimentado un incremento importante en los tres territorios históricos, señalamos que:

- La tasa de referencia que se previó para el año 2001, 11% de la población mayor atendida, tendría que ser considerada como mínima en las propuestas referidas al año 2010. La determinación precisa de la cobertura que deberá alcanzarse en esa fecha debería ser el resultado de una investigación específica sobre recursos y necesidades.

Las razones que justifican que se considere como mínimo una cobertura del 11% en el horizonte del 2010 se basan en la consideración de los siguientes datos:

- o La mayor parte de los países de nuestro entorno próximo, cuyos servicios sociales suelen servir de modelo de referencia, han superado ampliamente, antes de 2000, esta proporción: 31,2% Dinamarca, 16,9 Suecia, 17,4 Finlandia, 17,6 Reino Unido, 13,7 Austria, 13,9 Francia..., sin computar la oferta de centros de día en ninguno de ellos.
- o El Plan Gerontológico de Álava, en proceso de aprobación, espera alcanzar una cobertura global del 13% antes de llegar al 2010.

- o En algunos ámbitos geográficos de la CAPV (en Álava, por ejemplo, o en comarcas como la de Plentzia) han llegado ya prácticamente a esa cobertura, aunque no se considera por ello que la situación sea satisfactoria.
  - o Entre 1993, fecha de realización del estudio de necesidades que sirvió de base para la elaboración del Plan del noventa y cuatro, y el 2010, los cambios que se prevén son sustanciales, el porcentaje de personas mayores con discapacidad va a aumentar como consecuencia del envejecimiento interno de este colectivo, y el potencial de cuidados que puede ofrecerles la red informal de atención va a disminuir de forma considerable.
- Para llegar en 2010 a una cobertura de atención mínima, la oferta de plazas residenciales debería incrementar ligeramente su ritmo de crecimiento.
  - Formalmente, para alcanzar en el 2010 la tasa de cobertura estimada mínima de los centros de día habría que duplicar, ampliamente, el número de plazas de 2001.
4. Respecto a la diversidad de recursos existente, destacamos las siguientes recomendaciones:
- A lo largo de los últimos años se ha producido, en términos generales, una clara y muy notable mejora en la atención residencial. Es necesario, sin embargo, afianzar los logros alcanzados e integrar de forma efectiva los derechos de los residentes en la organización y en la vida residencial.
  - Se ha iniciado un proceso de diversificación de la tipología de centros residenciales, con la extensión de alternativas, como las viviendas comunitarias y los apartamentos tutelados, prácticamente inexistentes hace apenas quince años. Con todo, la estructura de la oferta residencial difiere considerablemente de un territorio a otro.
  - Sería recomendable proceder a un estudio de las fórmulas residenciales de proximidad existentes en otros países europeos, en particular desde la perspectiva de un sistema integrado de atención en el que las necesidades de la persona mayor sean cubiertas mediante la intervención coordinada de diversos servicios comunitarios
  - Habría que reconsiderar la tendencia actual de percibir las viviendas comunitarias como un recurso destinado exclusivamente a las personas autónomas.
  - El modelo de centro de día que se está afianzando en la comunidad autónoma no responde a las características propias de un servicio de proximidad, ya que abarca un ámbito territorial excesivamente amplio, tiene un tamaño excesivo y su funcionamiento es escasamente flexible.



- El tamaño medio de un centro de día en la CAPV es de 25 plazas; sin embargo, en los países de gran tradición en este recurso, como Bélgica, establecen unos límites mínimos y máximos de 5 a 15 plazas. Por ello, se recomienda que se opte por centros de estas dimensiones más reducidas, lo que permitiría limitar su ámbito geográfico de actuación al área de influencia del servicio social de base de la zona, con lo que se podría corregir la situación de que la mayoría de los usuarios de centros de día no pueda acudir a un centro situado en su propio barrio.
  - Si se produjera un ajuste en las dimensiones de los centros de día y si el ámbito geográfico de actuación se redujera al área de influencia de los servicios de base, se resolvería uno de los problemas más importantes, como es el del transporte. Muchos trayectos en transporte organizado desde el domicilio del usuario hasta el centro de día son excesivamente largos, su duración media es de 42 minutos, dándose casos extremos de hasta 140 minutos de duración del trayecto.
  - Se debería flexibilizar el uso de los servicios de los centros de día, adoptando las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva la posibilidad de hacer un uso parcial y adaptado a las necesidades individuales.
5. Ante la constatación de la importante irrupción de los servicios de titularidad privada, planteamos varias necesidades:
- En el marco de la creciente concertación de las administraciones públicas con las entidades privadas se observa la aparición de situaciones complejas y problemáticas, a las que es absolutamente necesario encontrar soluciones consensuadas y comprometidas. Estamos hablando básicamente de dos cuestiones:
    - El importe de las tarifas máximas establecidas por las entidades públicas para la financiación de las plazas concertadas. Esta financiación suele ir unida a unas exigencias de calidad de la atención que, según afirman las entidades afectadas, hacen difícil la cobertura del coste real y la obtención de un mínimo beneficio empresarial.
    - Las condiciones salariales de los trabajadores del sector privado que, si bien se ajustan a la normativa laboral vigente, resultan, en algunos casos, poco acordes con el coste de la vida en la comunidad autónoma, en particular cuando se aplica el convenio estatal de las residencias privadas.
  - La relevancia alcanzada en los últimos años por las entidades con ánimo de lucro que ofrecen plazas residenciales exige un tratamiento diferenciado de lo público y lo privado a efectos de planificación. En este sentido, nos parece necesario que el estudio de situación y el plan de actuación para toda la comunidad autónoma que propugnamos en el informe tome seriamente en consideración las diferencias existentes entre lo público y lo privado, tanto

desde la perspectiva oferta-demanda como desde el análisis de la situación y las propuestas de actuación.

6. En relación con el evidente desequilibrio territorial que se pone de manifiesto a lo largo de todo el informe, se plantean algunas recomendaciones como las siguientes:

- En la actualidad, el acceso a los servicios de atención directa, tanto al servicio de asistencia domiciliaria como a los centros residenciales y de día, está sujeto a una gran diversidad normativa. Resulta absolutamente necesario establecer unos criterios comunes de acceso atendiendo al tipo de servicio prestado, con el fin de evitar las actuales situaciones de desigualdad.
- La aplicación práctica de la delimitación de funciones contenida en el Decreto 155/2001, que no se ha llevado a cabo del mismo modo en los tres territorios históricos, ha originado, con respecto a la financiación de los servicios prestados a las personas dependientes, conflictos entre diputaciones forales y ayuntamientos, a los que es necesario aportar soluciones con rapidez.
- Los sistemas de aportaciones económicas de las personas usuarias y los sistemas de garantía de pago difieren entre los tres territorios históricos en relación con las personas dependientes, y entre los ayuntamientos en relación con los servicios de competencia municipal. Es necesario establecer, para toda la CAPV, criterios homogéneos para el cálculo de las aportaciones de las personas usuarias, así como un único sistema de garantía de pago.
- La ampliación de la cobertura que se propone, que constituye, sin duda, el principal reto, debería ser llevada a cabo teniendo en cuenta el objetivo de equilibrar las diferencias geográficas de la oferta. En este sentido, las decisiones deben respetar el carácter comunitario de estos recursos y, en consecuencia, su naturaleza de servicios de proximidad. Es decir, la atención se debe prestar en el medio social en que se desarrolla la vida de la persona que necesita el servicio, no sacándola de él.

La existencia de diferencias espaciales en las coberturas de atención constituye un gravísimo problema. En la actualidad, esto supone que una persona mayor con problemas de dependencia que reside en la comarca de mayor cobertura tiene cuatro veces más posibilidades de acceder a algunos de los servicios sociales de atención individualizada que otra que vive en la comarca de menor cobertura. Un ciudadano mayor que reside en un municipio de más de 5.000 habitantes con mayor cobertura tiene prácticamente nueve veces más posibilidades de acceder que otro que reside en un municipio de más de 5.000 habitantes con la cobertura menor. La cobertura en Álava es casi doble que en Bizkaia...

Todo ello es claramente contrario a los principios de universalidad e igualdad que deben presidir el funcionamiento de nuestros servicios.

7. Por último y ante la evidencia de que existen tres modelos de atención distintos, consideramos que, sin perjuicio de las competencias forales y de la legítima opción por las alternativas que mejor se ajusten a las necesidades y particularidades territoriales, convendría estudiar las implicaciones de la coexistencia de tres modelos tan diferentes, en particular desde la óptica del principio de igualdad y a la vista de los problemas que plantean en la práctica en cada uno de los territorios.

\* \* \* \* \*

Hasta aquí el resumen, necesariamente breve, del informe hecho público y presentado este año. A continuación, como elementos complementarios al mismo, nos limitaremos a efectuar un par de observaciones que puedan ayudar a contextualizar la realidad analizada, en un marco más amplio, y apuntaremos algunas posibilidades de seguimiento en el futuro.

En primer lugar, conviene hacer una observación sobre el valor de los datos utilizados en el informe como indicadores de la realidad. Y ello porque ha habido quien ha puesto en duda la validez de los datos. Se ha dicho, por ejemplo, que en su mayoría se trata de datos de 2001 y que desde entonces se ha creado muchos nuevos recursos. Es verdad que, aunque incorpore datos hasta el 2003, las comparaciones efectuadas en el informe corresponden básicamente al año 2001, último año del que se disponía de datos consolidados y comparables entre sí. Es verdad también que, afortunadamente, se siguen creando nuevos recursos. Pero es igualmente cierto que la población sigue envejeciendo, y también los niveles de dependencia. Lo que la evolución de datos nos muestra es que el incremento de recursos, al menos hasta ahora, siendo importante, no ha sido suficiente para mejorar sustancialmente las tasas de cobertura de atención a las personas mayores.

Precisamente, respecto a las tasas de cobertura hay una conclusión que, por obvia, suele pasar desapercibida. Si, como los datos indican, sólo ocho de cada 100 personas mayores de 65 años tienen, en la actualidad, algún tipo de atención institucional, ello significa que hay otras 92 de cada 100 que se mantienen por sus propios medios o con la ayuda y el apoyo de sus familiares, muchas veces también mayores de edad. Afortunadamente, todavía hoy muchas familias siguen siendo entre nosotros un paraguas que ofrece un cierto cobijo, con un gran coste para ella y, especialmente, para las personas "cuidadoras" (básicamente, mujeres). Esta realidad apenas se aborda en el informe, puesto que no es su objetivo, pero no debe ser olvidada. Las políticas sociales deben tenerla en cuenta; incluso, mimarla, porque es la que está sosteniendo el edificio social.

Conviene recordar, también, que el informe analiza en profundidad tres servicios: la atención domiciliaria, los centros de día y los servicios residenciales. Servicios específicos que han sido elegidos como objeto de análisis por poderosas razones: por una parte, porque son los servicios más extendidos y solicitados en nuestra comunidad; por otra, porque se trata de recursos clave que pueden ayudar a que una persona mayor siga viviendo en su propio entorno con cierta autonomía, o bien, sobre todo en el caso de personas no sólo mayores sino dependientes, ofrecer una alternativa residencial que cubra las necesidades básicas de alojamiento y de atención. Se trata, pues, de servicios clave.

No obstante, existen igualmente otros servicios o políticas, a veces específicas para la tercera edad, y en otros casos dirigidas a toda la población, que inciden con igual o mayor fuerza en el bienestar de las personas mayores. Nos referimos, por ejemplo:

- Al sistema de pensiones, que puede ser suficiente o no para garantizar una autonomía económica de las personas.
- A las políticas de accesibilidad o de supresión de barreras, que pueden evitar que la propia vivienda se convierta en una cárcel o facilitar el acceso a los servicios públicos de las personas con problemas de movilidad o discapacidad.
- Al sistema sanitario y sus prestaciones.
- A las políticas de conciliación y apoyo a las familias o a las personas cuidadoras...

El informe no analiza estos campos, pero no deben perderse de vista, dada su trascendencia.

De acuerdo con lo señalado hasta aquí, consideramos que el seguimiento, en los próximos años, debería centrarse en las cuestiones de mayor importancia o más próximas a las funciones del Ararteko. Entre ellas, destacaremos:

- El seguimiento de la evolución que se haya experimentado en las tasas de cobertura, auténtico reto y condicionante de cualquier valoración global que se quiera efectuar.
- La regulación y mejora de determinados servicios básicos como los de atención domiciliaria o los servicios sociales de base...
- La progresiva eliminación de los desequilibrios territoriales; o dicho de otro modo, los pasos que se vayan dando en la consecución de una mayor equidad o igualdad de oportunidades...

En este sentido, confiamos en que la futura ley sobre personas dependientes, actualmente en fase de Anteproyecto, pueda suponer un paso decisivo en cuanto a las garantías de atención a las que toda persona necesitada tiene derecho.

### **3. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS MENORES**

Las personas menores de edad son sujetos de derecho, pero, además, por sus propias características, constituyen un sector de la población especialmente vulnerable, con derechos específicos que deben ser garantizados. De ahí que el Ararteko considere a este grupo como objeto de atención específica y prioritaria.

La atención preferente de la institución del Ararteko a la defensa de los derechos de este sector de la población se ha concretado, durante este año, en diferentes líneas de actuación. Principalmente:

1. En el análisis y seguimiento de la problemática concreta de algunos grupos de menores especialmente desfavorecidos o en situaciones de mayor vulnerabilidad.
2. En la resolución de quejas y elaboración de recomendaciones específicas.
3. En actuaciones de oficio ante situaciones especialmente graves o con trascendencia social.
4. En la colaboración con agentes sociales, asociaciones e instituciones que trabajan en este sector de la población.
5. En la difusión de una cultura de sus derechos.

En este apartado se trata de reflejar, de forma sintética, las principales actuaciones llevadas a cabo durante el año 2005 en relación con la defensa de sus derechos, diferenciando cada una de las líneas de actuación arriba señaladas. Además, en un último punto se recuerdan algunas de las recomendaciones que se efectuaron en años anteriores y que exigían un desarrollo legal o normativo.

### ***ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE SECTORES ESPECIALMENTE VULNERABLES***

Dentro del conjunto de las personas menores de edad hay, a su vez, grupos o sectores en situaciones de especial riesgo respecto a sus derechos. La institución del Ararteko ha dedicado una atención prioritaria a estos sectores de niños, niñas y adolescentes en situaciones desfavorecidas o con necesidades especiales. Y lo ha hecho, fundamentalmente, mediante sus trabajos monográficos e informes extraordinarios y el seguimiento realizado en torno a ellos. Así, durante este año, el seguimiento se ha centrado, especialmente, en estos siete sectores:

- 1) infancia y adolescencia desprotegida (situaciones de riesgo y desamparo);
- 2) menores extranjeros no acompañados;
- 3) menores infractores (sujetos al cumplimiento de medidas judiciales);
- 4) hijos e hijas de trabajadores temporeros (con situaciones reales de desescolarización);
- 5) alumnado con necesidades educativas especiales;
- 6) infancia-adolescencia con problemas de salud mental;
- 7) menores detenidos: condiciones de la detención.

Además de en los siete sectores ya señalados, durante el último año también se han llevado a cabo algunas actuaciones o iniciativas en relación con otros sectores o situaciones igualmente vulnerables: menores extranjeros escolarizados, población gitana, acoso escolar, abuso sexual... Las recogeremos aquí en un apartado específico (8).

Como se pondrá de manifiesto, no en todos los sectores señalados se ha podido efectuar un seguimiento igualmente intenso. En algunos casos (por ejemplo, respecto a los menores extranjeros no acompañados), este año se ha elaborado un informe monográfico exhaustivo; en otros, en cambio, el seguimiento se ha tenido que limitar a peticiones de información a las administraciones competentes, o bien a determinadas visitas o actuaciones de oficio.

Por último, para terminar este primer bloque, al final del recorrido por cada sector, apuntamos aquí (apdo. 9) algunas consideraciones de carácter más global que afectan, en mayor o menor grado, a todos ellos.

## 1) **Infancia y adolescencia en situaciones de desprotección familiar**

### A) **Antecedentes**

La institución del Ararteko hizo público su informe extraordinario sobre la atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección en septiembre de 1997.

La realización del trabajo supuso el estudio de 150 expedientes (50 por cada territorio histórico) y la visita a los 63 centros de atención existentes en nuestra Comunidad en aquellas fechas. Y el informe concluyó con la propuesta de 42 recomendaciones concretas que se referían a muchos de los aspectos analizados:

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

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

- la necesidad de una normativa común, que regule los aspectos esenciales de la atención a menores desatendidos, para el conjunto de nuestra Comunidad;
- la necesidad de contar con todas las respuestas diversificadas posibles (acogimiento familiar, centros de urgencia, centros de día...);
- las grandes diferencias observadas en las respuestas institucionales entre unos territorios históricos y otros;

- las mejoras en los mecanismos de detección de las situaciones de desprotección;
- la relación y coordinación entre los servicios sociales de base, los educadores especializados y otros servicios comunitarios;
- los programas de salida, de inserción en su ámbito de origen o de autonomía social;
- los mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes, y de sus familias;
- la evaluación cualitativa y el control periódico de los servicios.

Desde la presentación del informe, año tras año, esta institución ha efectuado un seguimiento de la situación mediante diferentes iniciativas: expedientes de oficio ante los departamentos e instituciones competentes, reuniones periódicas con los responsables de esas instituciones, visitas a centros u hogares de acogida de los tres territorios... En los informes ordinarios al Parlamento Vasco se ha recogido, cada año, un resumen del resultado de tales actuaciones (cfr. cap. I, apartado I.1.5.).

Además, hace cuatro años, dado el tiempo transcurrido desde la elaboración del informe y teniendo en cuenta los cambios experimentados en las necesidades y en las políticas de protección a la infancia, se hizo un esfuerzo especial por actualizar la información y poder valorar, así, la evolución y los avances logrados. Para ello, además de las visitas realizadas (especialmente a los centros destinados a menores extranjeros no acompañados y a adolescentes con graves problemas de comportamiento), nos dirigimos a cada una de las administraciones competentes y solicitamos de ellas una información detallada, que se centró en los siguientes apartados:

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

En algunos apartados, la información solicitada se concretaba en datos cuantitativos o indicadores que permitieran establecer comparaciones con los propios datos del informe inicial y, así, comprobar la evolución. La amplia información recibida se reflejó, de forma resumida, en el informe del año 2001, territorio a territorio. Además, en un apartado final, de recapitulación, se apuntaron las principales conclusiones, tendencias y aspectos destacables (cfr. Informe 2001, apdo. 1.1.5). Al margen de los datos globales, recogidos y analizados detalladamente en el informe citado, durante los últimos años, la atención y el seguimiento de esta institución se ha centrado, de un modo especial, en la situación de los menores extranjeros no acompañados.

Además, el año pasado, fueron también objeto de atención preferente y de seguimiento del Ararteko algunas situaciones especialmente graves, como el suicidio del adolescente J. C. en Hondarribia, y el homicidio de dos adolescentes fugadas de un centro de protección. De todo ello se dio cuenta en el informe anterior (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.5.).

## B) Principales actuaciones de seguimiento en este último año

Durante este último año, al margen de las actuaciones de seguimiento y la elaboración del informe extraordinario sobre menores extranjeros no acompañados, de lo que informamos en el apartado siguiente, la intervención del Ararteko se ha centrado en una problemática muy concreta, poco conocida y que, seguramente, ha ido o puede ir en aumento: **la atención específica a menores directamente afectados por el maltrato a sus madres.**

Para obtener una primera información sobre este tema, la institución del Ararteko, de oficio, se dirigió a los responsables de las tres diputaciones forales con una petición de carácter abierto. Se pedían sus aportaciones para aclarar cuestiones como:

- La evolución observada en los últimos años en cuanto al número de menores afectados como consecuencia de situaciones de maltrato producidas contra sus madres, con resultado de muerte.
- La proporción en que este tipo de situaciones está exigiendo medidas de guarda o tutela institucional.
- Los mecanismos de detección y actuación inmediata.
- Los programas, servicios o iniciativas dirigidas específicamente a mejorar la situación de estos menores o a disminuir sus efectos negativos.
- Los criterios que –en su caso y más allá de los criterios generales– puedan tener los servicios de infancia para abordar este tipo de situaciones.
- Las propuestas que, desde la perspectiva de cada Departamento, considerasen convenientes para mejorar las respuestas futuras...

Una de las razones por las cuales optamos por una petición de información tan abierta era, precisamente, la dificultad del tema y de poder abordarlo de un modo global. Téngase en cuenta que las situaciones pueden ser muy diversas y también sus consecuencias para los menores, dependiendo de factores como su edad, las relaciones familiares que se mantengan o hayan quedado afectadas, las situaciones de riesgo o



desamparo que se produzcan... Por otra parte, determinadas situaciones –como puede ser el caso de menores que han perdido a su madre a causa de la violencia ejercida contra ella– pueden resultar especialmente difíciles a la hora de articular la respuesta más adecuada a sus necesidades.

En los meses de abril y mayo se recibieron las respuestas de las tres diputaciones con informaciones más o menos concretas, con datos no siempre comparables entre sí, pero que permiten una cierta valoración global acerca de la realidad del problema y de las respuestas que se le están dando. Así, podemos destacar los siguientes elementos:

- En cuanto al número de menores afectados directamente por estas situaciones:
  - El informe de la Diputación Foral de Álava aporta datos sobre cuatro casos (ocho menores) en los que la razón principal de su intervención ha sido el maltrato a la madre, en el período 2002-2005.
  - El informe de la Diputación Foral de Gipuzkoa plantea las dificultades de cuantificar este tipo de situaciones, dada la forma en que se registran los casos. Sí señala que, dentro de las situaciones en las que intervienen para proteger al menor, existe un número de casos importante que conceptualiza como “situaciones en las que la violencia familiar amenaza la integridad física y/o emocional de un menor”. Pero ningún caso, en los últimos años, con resultado de muerte.
  - El informe de la Diputación Foral de Bizkaia recoge la evolución de datos de los casos en los que el maltrato contra sus madres fue con resultado de muerte: dos casos en 2002, uno en 2004 y otro en 2005; en total, seis menores directamente afectados.
- En cuanto a las respuestas, en general, más que específicas para este tipo de situaciones, intentan aprovechar todos los recursos o programas disponibles en materia de protección:
  - Recursos de acogida residencial.
  - Programas clínicos terapéuticos o de apoyo a los menores víctimas.
  - Programas especializados de intervención familiar.
  - Acogimiento familiar y adopción.
  - Puntos de encuentro...

Se señala también que, en algunos casos excepcionales, se ha acudido a recursos o programas de otras comunidades, por considerarlos más idóneos para el caso y facilitar un alejamiento del entorno o del agresor.

- También en cuanto a la detección se utilizan, en principio, las vías habituales: notificaciones de los servicios sociales de base, de la Fiscalía, de hospitales... Respecto a esta cuestión, como propuesta de mejora, la Diputación Foral de Gipuzkoa insiste en la necesidad de que, en los propios recursos que atienden a mujeres víctimas de violencia, existan profesionales que puedan detectar de la forma más precoz posible situaciones en las que los hijos o hijas de dichas mujeres necesitan apoyo e intervención. En este sentido, echa en falta –como lo hacía nuestro informe sobre *Respuesta institucional a la violencia contra las*

*mujeres en la CAPV*– la presencia de profesionales en muchos de los recursos de acogida de urgencia a mujeres víctimas de maltrato.

- De cara al futuro, los responsables de las diputaciones plantean también otras propuestas de mejora como:
  - El trabajo preventivo de apoyo a las madres y a los menores.
  - Optimizar la coordinación entre los diferentes agentes y servicios sociales implicados en los casos.
  - Reforzar las redes comunitarias de prevención y sensibilización.
  - Mejorar la especialización de los profesionales que intervienen.
  - Establecer programas específicos para paliar las consecuencias del problema...

El aspecto sobre el que parece existir una mayor coincidencia es la necesidad de mejorar la coordinación entre todas las instituciones y servicios que tienen competencias e intervienen ante estas situaciones.

Para finalizar este apartado, conviene recoger aquí que también este año se han llevado a cabo una serie de actuaciones en relación con los puntos de encuentro, en concreto en Gipuzkoa, donde existen una serie de problemas que afectan a su funcionamiento. Se trata de actuaciones no finalizadas y sobre las que podremos informar en el futuro.

## 2) **Menores extranjeros no acompañados**

Dentro del sector de adolescentes en situación de desprotección, los menores extranjeros no acompañados constituyen un grupo con características y necesidades específicas. Por ello, durante los últimos ocho años han sido objeto de una atención preferente del Ararteko, que se ha concretado en múltiples actuaciones de oficio, reuniones con los profesionales y responsables de los servicios, visitas periódicas a todos los centros de acogida... De todo ello se ha dado cuenta en anteriores informes anuales (cfr. cap. I, apdos. 1.1.5).

En este último año se intensificaron las tareas de seguimiento y se elaboró un informe extraordinario que fue entregado el 7 de septiembre a la presidenta del Parlamento Vasco y debatido el 16 de noviembre en la Comisión de Derechos Humanos y solicitudes ciudadanas.

Un pequeño resumen de dicho trabajo se recoge en el capítulo IV de este mismo informe anual.

Aquí nos limitaremos, pues, a dar cuenta de algunas actuaciones llevadas a cabo con posterioridad a la finalización del informe monográfico. Principalmente:

- Las nuevas visitas efectuadas a los centros de acogida y las reuniones mantenidas, en los meses de noviembre y diciembre, con los equipos de educadores de Zabaloetxe (Loiu), Zabaltzen (Vitoria-Gasteiz), Urnieta, Tolosa y Berriz.
- Las actuaciones de oficio llevadas a cabo en torno a situaciones problemáticas vividas en los centros de Gipuzkoa y ante la propuesta de un nuevo recurso en Álava.

El objetivo de las visitas y reuniones ha sido doble: por una parte, “devolver” o divulgar de forma directa la información sustancial, o que a cada centro más le afecta, del contenido del informe; por otra, recabar información actualizada de unos servicios en constante cambio, ofrecer a quienes trabajan día a día en ese campo la posibilidad de hacernos llegar sus aportaciones e incluso quejas. Además, en los casos de Tolosa y de Berriz, se trataba de efectuar una primera visita a dos recursos de nueva creación y de entrar en contacto con dos equipos de educadores total o parcialmente nuevos en el sector.

Podríamos resumir aquí los temas abordados en cada visita o reunión, pero nos parece más interesante destacar alguno de los problemas especialmente significativos puestos de manifiesto en cada caso y, posteriormente, efectuar alguna reflexión de carácter general. Así:

- De la reunión mantenida con el equipo de educadores de **Zabaloetxe**, en Loiu (4 de noviembre de 2005), podemos destacar, como especialmente preocupantes o significativos, los siguientes aspectos:
  - La percepción de que, en torno a estos menores, sólo se habla de derechos pero no de obligaciones ni de responsabilidades.
  - La percepción, en ocasiones positiva, que algunos de estos menores tienen de los centros de internamiento (para el cumplimiento de medidas de justicia juvenil).
  - El sentimiento de agravio comparativo por tener que trabajar con los menores más complicados y contando con menos recursos que otros servicios. La discrepancia con los criterios de distribución de menores entre los diferentes recursos.
  - Que los menores, por comparación con su experiencia en los países de origen, puedan entender que aquí las actuaciones judiciales son extremadamente blandas.
  - El sentimiento de que se tienen poco en cuenta sus opiniones o se toman decisiones contrarias a sus intereses o que reducen su capacidad de intervención con los menores (separar primera acogida de residencia; negar el acceso a pisos a los acogidos con más de 17 años y medio...).

En cuanto a los últimos cambios más sustanciales en el centro, se derivan de la apertura del centro de Berriz (trasladando a él la primera acogida), la habilitación de un nuevo espacio con 30 plazas más, organizado como un nuevo grupo con un nuevo equipo de educadores, o la puesta en marcha de nuevos pisos de emancipación gestionados por otras asociaciones y no por el propio centro de acogida...

- De la visita efectuada el 24 de noviembre al nuevo centro de primera acogida abierto provisionalmente en **Berriz** podemos destacar, por ejemplo:
  - Su carácter de provisionalidad, lo que podría explicar algunas limitaciones o condiciones del local utilizado, y que no se insista sobre ellas al estar previsto su traslado a nuevas instalaciones para enero-febrero de 2006.

- El que, en pocos días, la previsión inicial de 30 plazas quedará superada por los hechos (el día de la visita, atendía a 39).
- Las dificultades para lograr una escolarización de estos menores en centros de la zona, de forma más o menos normalizada...

Por otra parte, como elemento claramente positivo, debemos señalar las iniciativas llevadas a cabo por el equipo del centro (Asociación Landalan) y por los responsables o servicios municipales para informar a la comunidad, favorecer la comunicación y la utilización de los recursos del entorno, implicar a los jóvenes del pueblo, evitar posibles reacciones contrarias al nuevo recurso... Algo que se recoge aquí como un modelo de buena práctica.

- Entre los aspectos abordados en la reunión mantenida con el equipo de **Zabaltzen** (Vitoria-Gasteiz, 14 de noviembre de 2005), podemos destacar los siguientes:
  - La tardanza y escasa fiabilidad de las pruebas oseométricas que se realizan para determinar la edad de los menores.
  - Los retrasos en la tramitación de documentación (un aspecto en el que, de acuerdo con los datos de nuestro informe, la situación de Álava era, comparativamente, la mejor).
  - Las limitaciones de los recursos destinados a favorecer la emancipación (cambio brusco al cumplir los 18 años).
  - La sensación de impunidad o de tardanza excesiva del sistema judicial en dar respuesta a determinadas conductas.
  - La inexistencia de un centro o recurso específico para atender a menores con graves problemas de salud mental o con graves problemas de conducta.

Por otra parte, el equipo mostró su preocupación por el desarrollo de los acontecimientos en torno a la apertura de un nuevo centro de acogida para estos menores en Nanclares de la Oca y sus consecuencias, cuestión que abordaremos más tarde.

- En cuanto a las visitas y reuniones llevadas a cabo en **Gipuzkoa** (Urnieta y Tolosa; 3 de noviembre y 13 de diciembre de 2005), conviene recordar, previamente, las tensiones y problemas vividos durante el año, lo que, sin duda, ha condicionado el trabajo e influido en el contenido de las propias reuniones. De hecho, la situación de los recursos ha ido variando continuamente: cierre de Martutene; incorporación de algunos menores a centros ordinarios; funcionamiento, en condiciones precarias, del centro de Urnieta; utilización transitoria de locales alternativos; apertura de un nuevo recurso en Tolosa; utilización de una pensión en Irun...

La situación, en diciembre de 2005, podía concretarse en los siguientes datos:

- Los dos recursos visitados (Urnieta y Tolosa) siguen siendo gestionados por la Cruz Roja, si bien con numerosos cambios de personal (casi todo el personal,

nuevo; 74 educadores/as diferentes contratados en un año para 22 plazas), problemas de gestión (el centro de Tolosa no disponía aún de convenio) y perspectivas poco claras de continuidad (probable renuncia al convenio por parte de Cruz Roja).

- En cuanto al número de menores atendidos en esas fechas, eran 14 en Urnieta y 13 en Tolosa. Teniendo en cuenta que el centro de Urnieta cuenta sólo con 9 plazas, cinco menores se desplazaban diariamente a dormir hasta una pensión de Irun, sin ningún seguimiento por parte de las educadoras. En Tolosa se atendía a los 13 menores aunque se trata de un recurso previsto, inicialmente, para 8 plazas. Por otro lado, se considera que la opción tomada hacia mediados de año en el sentido de integrar a los menores de Martutene en dos hogares ordinarios junto con otros menores autóctonos, valorada muy positivamente, se está diluyendo, de hecho, al irse transformando rápidamente en recursos específicos para extranjeros.
- Llama la atención poderosamente el perfil de las educadoras (prácticamente todas mujeres, muy jóvenes y, salvo excepciones, con poca experiencia en el sector), así como el malestar profesional que muchas de ellas ponen de manifiesto. Buena parte del personal finalizaba su contrato el 31 de diciembre.

Entre otras cuestiones problemáticas, se abordaron temas como la realización de las pruebas óseas, las entregas policiales, los criterios de acogida o protocolo de actuación, la responsabilidad penal de las educadoras o de la Diputación Foral en caso de negarse a acoger a un menor (existían causas penales en curso por este motivo), la coordinación con el personal de seguridad de los propios centros, las discrepancias con la Diputación en cuanto a los criterios de derivación de menores hacia otros recursos, la falta de respuesta a agresiones contra las educadoras...

Algunos de los problemas hasta ahora señalados se pusieron también de manifiesto, públicamente, con ocasión de las Jornadas Monográficas sobre menores extranjeros no acompañados organizadas por la Fundación Leizaola hacia esas mismas fechas, y en las que participaron tanto personal del Ararteko como responsables institucionales y educadores de los centros visitados.

Al margen de las visitas o reuniones anteriormente citadas, y también del informe extraordinario, el Ararteko ha intervenido este año ante algunas situaciones especialmente preocupantes:

- 1) Ante los conflictos surgidos en los centros de Gipuzkoa.
- 2) En el tema de las entregas policiales.
- 3) Ante el conflicto surgido por la propuesta de apertura de un nuevo centro en Nanclares de la Oca.

- 1) En cuanto a los **conflictos surgidos hacia mediados de mayo en los centros de acogida de menores extranjeros en Gipuzkoa**, en parte de carácter laboral, pero con graves consecuencias para la atención de los

menores, el Ararteko se entrevistó con una representación del personal que se encontraba de baja, mantuvo contactos con la organización que gestionaba los centros (Cruz Roja de Gipuzkoa) y dirigió expedientes de oficio a las dos diputadas responsables: diputada foral para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social y diputada foral para la Política Social.

La petición de información del Ararteko fue inmediata, una vez conocidos los hechos (18 de mayo), se dirigió a los departamentos responsables de los servicios afectados (Urnieta – Derechos Humanos; Martutene – Política Social), y diferenciaba claramente dos cuestiones:

- a) Qué pasos se estaban dando o qué medidas se estaban adoptando para garantizar que los menores acogidos en ambos centros siguieran siendo atendidos en tanto se mantuvieran las bajas del personal educador.
- b) Qué mejoras se iban a introducir para tratar de corregir algunas de las causas que habían podido contribuir a que la situación hubiera llegado hasta el punto al que había llegado (baja de todo el personal educador).

En sus respuestas (de 25 de mayo y de 30 de mayo) se diferencian ambas cuestiones, y cada departamento hace referencia a sus actuaciones. Por ejemplo:

- a) Respecto a las intervenciones urgentes para atender a los menores:
  - Traslados de los menores extranjeros a otros recursos residenciales de la red de acogimiento del propio territorio.
  - Utilización de una red de pensiones disponibles para situaciones de emergencia social.
  - Centralizar la información a través de un teléfono en el que se pudieran gestionar las nuevas demandas de atención (de Fiscalía, de la Ertzaintza...).

Se nos informaba también del cierre de Martutene, con fecha 20 de mayo, tras la renuncia al convenio por parte de la entidad que lo gestionaba (Cruz Roja), así como de la reapertura parcial (sólo por las noches) del centro de Urnieta o del reforzamiento del personal de vigilancia.

En cuanto a la incorporación en centros ordinarios de los menores que estaban en Martutene, se nos decía que “la integración hasta el momento no ha planteado ningún tipo de problema, adaptándose bien las personas menores extranjeras a los nuevos centros”.

- b) Por lo que se refiere a las mejoras en marcha o previstas de cara a evitar situaciones similares en el futuro, podemos entresacar:
  - Las gestiones para la creación de un segundo centro de acogida de urgencia (que, más tarde, se concretó en la apertura del centro de Tolosa);
  - La elaboración de un nuevo protocolo de actuación con menores extranjeros no acompañados, tras reuniones entre todas las instancias que intervienen (Fiscalía, Ertzaintza, Sanidad, Policía Nacional...);

- Los pasos previstos para establecer un procedimiento de actuación en el abordaje y atención de menores con conductas violentas o consumo de drogas;
- La elaboración de un protocolo de derivación de casos entre ambos departamentos, para mejorar la coordinación y la rapidez (intento de establecer un plazo máximo de respuesta razonable a las propuestas de acogimiento residencial dirigidas de un departamento al otro);
- Revisar las ratios de atención (número de educadores y de vigilantes por turno).
- Prever o articular un sistema para dar respuesta a las situaciones de sobrecapacidad de los centros.
- Promover la integración de menores extranjeros en otros recursos de la red de acogida...

Así pues, de la respuesta obtenida en mayo de las responsables institucionales parecía deducirse que los problemas se encontraban resueltos o, al menos, en vías de resolución. Esta apreciación contrasta radicalmente con la situación observada en los propios centros unos meses más tarde, el pasado diciembre: los problemas más inmediatos, efectivamente, se resolvieron, pero otros se mantienen, e incluso han aparecido problemas nuevos, lo que exigirá nuevas actuaciones.

En este sentido, llama la atención el malestar observado entre las profesionales, a pesar del tiempo transcurrido desde su reincorporación al trabajo o, incluso, cuando, en buena parte, se trata de personal de nueva incorporación.

- 2) En cuanto al tema de las **entregas policiales**, la intervención del Ararteko surgió de determinadas informaciones parciales recogidas también en Gipuzkoa y en el período de mayor conflicto en los centros. Dicha información fue completada mediante una visita ex profeso al centro de Urnieta y la revisión in situ de una muestra significativa de expedientes y documentos, en julio de 2005.

Tomando como base dichas informaciones, el Ararteko dirigió expedientes de oficio a la Ertzaintza y a las policías locales de las tres capitales provinciales.

Del resultado de estas gestiones se da cuenta en este mismo informe y capítulo (apartado dedicado a la problemática de las personas de origen extranjero).

- 3) Por último, en torno al conflicto surgido ante la **propuesta de apertura de un nuevo centro de acogida** destinado a menores extranjeros no acompañados en una vivienda habilitada para este fin **en el término municipal de Iruña de Oca**, la primera intervención formal del Ararteko se produjo a raíz de la queja presentada por una persona, en representación de los vecinos, en el mes de junio.

La tramitación de esta queja ha supuesto varias peticiones de información, dirigidas tanto al Ayuntamiento (ante el que la Diputación Foral de Álava había

presentado una solicitud de licencia de nueva actividad) como a la propia Diputación, una reunión con el alcalde, otra reunión con la diputada foral y los responsables forales del área...

Debemos hacer constar la respuesta rápida y completa obtenida de la diputada foral de Asuntos Sociales y su total colaboración (escrito de 1 de agosto de 2005 y, posteriormente, reunión de 4 de octubre), así como las dificultades para obtener una respuesta adecuada y dentro de plazo por parte del Ayuntamiento de Iruña de Oca.

Finalmente, al alcalde nos informó del acuerdo, de fecha 18 de noviembre, alcanzado entre las dos administraciones citadas. Acuerdo en el que, en lo esencial, se pospone o se renuncia a la apertura del centro para la atención a estos menores (en consecuencia, se retira la solicitud de licencia de actividad), se plantea su utilización alternativa para otros fines o para menores en fase de acogida más avanzada, y se prevén fórmulas de intercambio de información o colaboración entre ambas instituciones, de cara a nuevas decisiones respecto a la utilización del nuevo recurso.

El logro de dicho acuerdo aconsejó cerrar el expediente sin una recomendación por nuestra parte. Sin embargo, debemos recordar que sigue siendo urgente y necesario buscar un nuevo emplazamiento o alternativa al actual centro de menores extranjeros no acompañados, dadas las carencias de los locales actuales, puestas de manifiesto en varias ocasiones y, recientemente, en nuestro informe extraordinario.

Al haber optado por la suspensión del expediente, el Ararteko no llegó a adoptar ninguna decisión o recomendación basada, lógicamente, en el análisis de las actuaciones llevadas a cabo tanto por la Diputación Foral de Álava como por parte del ayuntamiento y en su sujeción a la legalidad vigente.

No obstante, sí debemos mostrar la preocupación de esta institución ante las reacciones que, en casos como éste, se están dando en contra de la creación de recursos claramente necesarios. En este sentido, debemos seguir insistiendo en la responsabilidad institucional de cada administración y en la necesidad de respetar la legalidad y las competencias de cada cual, como marco de actuación. (Cfr. sobre esta cuestión, nuestra recomendación general "El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad", en el Informe 2001, pp. 477 a 481)

Por otra parte, al hilo de nuestras actuaciones, tuvimos conocimiento de un documento fotocopiado que había sido colocado en diferentes lugares públicos del municipio y que contenía información detallada sobre actuaciones policiales llevadas a cabo por la Ertzaintza durante los años 2004 y 2005 en relación con menores extranjeros no acompañados.



Dada la gravedad de este hecho, se abrió un nuevo expediente ante el Departamento de Interior para que iniciase un procedimiento interno de investigación y aclarase posibles responsabilidades. En este informe, en el apartado correspondiente al área de Interior (cfr. cap. I), damos cuenta del resultado obtenido hasta la fecha. De acuerdo con la información obtenida, consideramos que podemos encontrarnos ante actuaciones graves, que afectan a la divulgación de datos policiales.

Como reflexión final de este apartado, nos parece necesario señalar que la información actualizada de los últimos meses no hace sino reforzar el valor del análisis efectuado en nuestro último informe extraordinario sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados. Especialmente, de los problemas allí destacados, que siguen condicionando la atención, así como de las recomendaciones efectuadas, cuya aplicación ayudaría a mejorar sensiblemente la situación y corregir muchas de las deficiencias observadas.

### 3) **Menores infractores**

#### A) **Antecedentes**

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

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

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

A estas mismas cuestiones se les dedicó una atención preferente en el seguimiento efectuado el año 2000. Se realizaron nuevas visitas del personal del Ararteko a los centros educativos de Andoio, Ortuella y Aramaio y, con posterioridad, la institución del Ararteko se dirigió, mediante dos expedientes de oficio, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación y al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco (cfr. cap. I, apdo. 1.1.6 del Informe 2000).

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

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

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

A partir de ese momento y durante los siguientes años, la intervención del Ararteko ha utilizado como marco de referencia las diez cuestiones señaladas, incidiendo especialmente en algunas de ellas, en función de la evolución observada o de alguna

queja recibida. Y a la hora de elaborar los informes de seguimiento (cfr. apdos. 1.1.6 de los últimos informes anuales), hemos tenido en cuenta básicamente los siguientes elementos o fuentes de información:

- La información recogida in situ, mediante observación y entrevistas, en los centros de internamiento o en alguno de los pisos de autonomía.
- Las reuniones mantenidas con las personas responsables de la Viceconsejería de Justicia y Dirección de Derechos Humanos de las cuales dependen los servicios para la aplicación de las medidas.
- Las reuniones mantenidas con otros profesionales, como los del equipo psico-social de Justicia.
- Las informaciones recibidas del Departamento de Justicia a raíz de quejas o de peticiones de información.
- Las memorias del Observatorio Vasco de la Administración de Justicia.

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

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

## **B) Principales actuaciones de seguimiento en el último año**

Este último año hemos vuelto a visitar en varias ocasiones el centro de internamiento de Zumarraga, nos hemos entrevistado con algunos de los menores internos, hemos mantenido varias reuniones con los responsables del departamento y, mediante expediente de oficio dirigido al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, hemos solicitado información actualizada sobre las seis cuestiones que considerábamos más básicas. Resumiremos aquí el resultado de dichas actuaciones.

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

Una de las líneas de actuación básicas que pretendía impulsar el informe del Ararteko sobre menores infractores era la de desarrollar todas las potencialidades de la ley respecto al conjunto de medidas previstas y, especialmente, de aquellas menos restrictivas de la libertad, de mayor potencialidad educativa, y que no exigen el internamiento. La mayor o menor disponibilidad de medios y recursos suele ser uno de los factores determinantes para la aplicación real de las medidas, y sobre ello ha puesto una especial atención esta institución, ya que la ejecución de medidas es competencia de la Administración vasca.

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

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

Por otra parte, los datos globales de evolución permiten conocer el mayor o menor grado de aplicación de cada una de las medidas, así como las tendencias generales. Estos datos globales se recogen en la tabla siguiente.

### Evolución de las medidas impuestas en el período 1997-2005

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mediación/Reparación	94	158	247	234	309	372	279	.. <sup>(1)</sup>	.. <sup>(1)</sup>
Amonestación	120	97	72	72	33	-	85	.. <sup>(1)</sup>	.. <sup>(1)</sup>
Libertad vigilada	53	60	56	65	135	176	191	259	201
Prestación de servicios en beneficio de la comunidad	53	39	77	83	123	185	321	430	506
Tratamiento ambulatorio	4	3	9	7	26	31	18	25	33
Tareas socioeducativas	-	-	-	-	20	27	47	66	95
Acogimiento	-	-	-	-	2	3	3	5	4
Asistencia a centro de día	-	-	-	-	-	-	-	2	12
Internamiento fin de semana	5	8	15	16	42	62	71	88	66
Internamiento en centro <sup>(2)</sup>	22	31	51	64	63	98	110	142	137
TOTAL	351	396	527	541	753	954	1.125	-	-
Total sin mediaciones ni amonestaciones	137	141	208	235	411	582	761	1.017	1.054
Incremento de medidas respecto del año anterior	-	4	67	27	176	171	179	257	37

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

(1) No se dispone de estos datos sobre mediaciones y amonestaciones.

(2) Los criterios para contabilizar internamientos en centros variaron a partir del año 1999: así, son 22 y 31 menores (años 97 y 98); pero 51, 63, 98, 110, 142 o 137 medidas (no menores) los seis últimos años.

Estos datos muestran con claridad algunas de las tendencias. Tal vez la más importante sea el fuerte incremento experimentado en el total de las medidas, así como prácticamente en todas y cada una de ellas, especialmente desde el año 2001, derivado de la aplicación de la Ley 5/2000.

De hecho, si no tomamos en consideración los datos sobre mediaciones y amonestaciones, que no exigen recursos de ejecución, los incrementos anuales han sido notables: 75 % (año 2001); 42 % (año 2002); 31 % (año 2003); 34 % (año 2004). Afortunadamente, esta tendencia de crecimiento se ha frenado el último año (incremento del 4 %).

El aumento ha sido especialmente significativo en las medidas de medio abierto. Así, si tomamos como referencia el año 2000 (último año antes de la entrada en vigor de la Ley 5/2000) y comparamos sus datos con los del último año, observamos los siguientes cambios y tendencias:

- Las prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad se han multiplicado por más de seis (han pasado de 83 a 506).
- Las libertades vigiladas se han multiplicado por tres (han pasado de 65 a 201).
- Los tratamientos ambulatorios han pasado de 7 a 33.
- Las tareas socioeducativas, que no existían, han sido 95 el último año.
- Se han iniciado tímidamente los acogimientos en grupo educativo (4 casos), así como la asistencia a centros de día (12 casos).
- Los internamientos de fin de semana han pasado de 16 a 66.
- Los internamientos en centro, tanto cautelares como en aplicación de una medida, han pasado de 64 a 137 (lo que supone algo más del doble).

De los datos del último año, en cuanto a tendencias, se puede destacar, por una parte, la estabilización en el número total de medidas; por otra, el peso alcanzado por las prestaciones en beneficio de la comunidad (la medida más aplicada, que supone ya el 48 % del total).

Los datos numéricos, sin embargo, no son suficientes para apreciar ciertas realidades preocupantes. Así, por ejemplo:

- Que, aunque el número de internamientos se mantiene, aumenta su duración (mayor tiempo de internamiento; mayor ocupación de las plazas disponibles).
- Que siguen aumentando los casos de chicos y chicas que cometen delitos de violencia contra sus padres/madres, así como el de adolescentes o jóvenes con graves patologías psíquicas.
- Que, por primera vez, se han ejecutado medidas impuestas por acoso escolar...

En su anterior respuesta a nuestra petición de datos, el Departamento de Justicia adjuntó la Memoria de trabajo del Servicio de Justicia Juvenil correspondiente al año 2003 (*Análisis de la ejecución durante el año 2003 de las medidas impuestas a la CAPV por los Juzgados de menores*). Ello nos permitió conocer datos mucho más detallados sobre la aplicación de cada una de las medidas (al menos de las más

extendidas). Por ejemplo: el tiempo que transcurre entre los hechos y la adopción de la medida, o entre la comunicación de la medida adoptada y su ejecución, la duración de las medidas, su mayor o menor utilización por un juzgado o por otro, su aplicación mayor o menor a determinados menores en función de características como su género, su origen nacional o extranjero, su pertenencia a los sistemas de protección, etc.

De acuerdo con dichos datos, en nuestro informe del año pasado (cfr. Informe 2004, cap I, apdo. 1.1.6) insistíamos sobre algunos aspectos especialmente preocupantes. Así, por ejemplo:

- Sobre la lentitud con que el sistema judicial responde a los hechos delictivos, especialmente el tiempo que transcurre, en muchos casos, entre la comisión de los hechos y la adopción de la correspondiente medida (más de un año, casi en la mitad de los casos).
- Sobre la alta proporción de casos en los que los menores objeto de medida judicial provienen de los sistemas de protección.
- Sobre el incremento de la duración de las medidas o las grandes diferencias que se observan entre las decisiones judiciales de cada territorio.
- Sobre la aparición o incremento de nuevas problemáticas (menores implicados en delitos de agresión intrafamiliar, con problemas de salud mental o toxicomanías...)

El análisis detallado de todos los datos disponibles en torno a las medidas impuestas en nuestra Comunidad en los últimos años nos llevaba a la conclusión de que la aplicación de la Ley de responsabilidad penal de los menores seguía presentando enormes deficiencias, pero no tanto por la limitación de los recursos o los problemas organizativos que podrían atribuirse a la entidad pública competente -donde se habían producido notables mejoras- como por las limitaciones o prácticas del propio sistema judicial.

Los datos muestran, con claridad, a nuestro juicio, que no es cierto que el sistema se inhiba o no intervenga ante las conductas delictivas de las personas menores de edad -opinión muy extendida en la sociedad-, pero sí lo es que interviene o resuelve los casos con enorme tardanza, lo que va radicalmente en contra del espíritu y la finalidad educativa de la Ley, y tiene graves consecuencias negativas en los propios menores, en sus víctimas y en el conjunto de la sociedad.

Este último año nos ha resultado imposible efectuar un análisis tan detallado de la realidad ya que, como nos informaba el Departamento de Justicia en su escrito, la memoria de 2004 aún no había sido finalizada.

## **2. *Modificaciones introducidas en 2005 en la red de centros y recursos de internamiento***

La red de centros educativos de nuestra Comunidad destinados específicamente al internamiento de menores infractores ha estado formada, durante años, por tres

centros situados en Andoio (previsto inicialmente para chicas), Aramaio y Ortuella (para chicos).

Esa era la situación en el momento de elaboración del informe extraordinario del Ararteko, en el que se hacían constar algunas de las limitaciones de estos centros, derivadas de factores como su ubicación, titularidad, estructura o capacidad de acogida. Planteamos también la necesidad de incrementar los recursos, y consideramos que la incorporación del nuevo centro de Zumarraga a la red (prevista inicialmente para el año 2001) ofrecía una buena oportunidad para revisar la configuración de los centros y planificar su futuro.

La situación ha ido variado sensiblemente en los últimos años. Así, a los tres centros antiguos –CE Mendixola de Aramaio (con 12 plazas), CE Miguel Ángel Remírez de Ortuella (con 8 plazas) y CE Andoio de Vitoria-Gasteiz (con 7 plazas)–, se han ido incorporando nuevos recursos, por lo que se dispone de más plazas y de la posibilidad de reordenar la red.

En la actualidad, el Departamento de Justicia ha reordenado los centros por niveles y cuenta con los siguientes recursos:

#### 1) Centros educativos

- Centro Educativo Ibaiondo – Zumarraga (de nivel I):
  - A lo largo de 2005, se ha producido el paso del sistema de gestión indirecta al sistema de gestión directa, con personal propio. El personal de dirección se incorporó al centro en enero; el resto del personal, a partir del 21 de junio.
  - A 31 de diciembre, la plantilla era de 3 responsables, administrativo, psicóloga, 2 trabajadores sociales, 5 coordinadores y 40 educadores/as. A ellos hay que añadir 3 profesores/as de aula y 3 profesores de taller (dependientes del Departamento de Educación), personal de cocina y lavandería, y personal de seguridad.
  - En esa misma fecha, el número de plazas disponibles era de 27 (4 grupos educativos en funcionamiento).
- Centro Educativo Miguel Ángel Remírez – Ortuella (de nivel II):
  - El número de plazas se ha bajado de 8 a 7.
  - Se ha mantenido el número de profesionales (15 personas).
  - Se han llevado a cabo importantes obras de remodelación (instalación de calefacción, remodelación del taller, mejoras en las habitaciones...).
- Centro Educativo Mendixola – Aramaio (de nivel II):
  - Se mantiene el número de plazas (12) y el de profesionales (18).
  - Se han realizado pequeñas obras de mantenimiento y se prevé una remodelación del centro para 2007.
- Centro Educativo Andoio (de nivel II):
  - Se mantiene el número de plazas disponibles (7 chicas) y el de profesionales (16).

- Centros de nivel III:
  - Residencia de autonomía de Bilbao (se mantiene, con cuatro plazas para chicos, un responsable y cinco educadores/as).
  - Residencia de autonomía de Vitoria-Gasteiz (idem, con cuatro plazas para chicos o chicas).
  - Residencia de autonomía de Donostia-San Sebastián: abierta este último año, con cuatro plazas para chicos y un equipo de un responsable y cinco educadores/as.

Así pues, el número de plazas disponibles a 31 de diciembre era de 65:

- 27 plazas en nivel I (un centro).
- 26 plazas en nivel II (tres centros).
- 12 plazas en nivel III (tres unidades residenciales).

Según los datos del Departamento, durante el último año no se ha derivado ninguna medida de internamiento a otros centros de fuera de nuestra Comunidad, y la ocupación media de los centros ha superado el 85 % de las plazas disponibles.

Por otra parte, se han iniciado las obras de remodelación del Centro Educativo Landa, lo que, una vez finalizadas, permitirá contar con otras 14 plazas más.

## 2) Servicios en medio abierto:

- Se han mantenido cuatro equipos de educadores: dos en Bizkaia (11 profesionales); uno en Gipuzkoa (4 profesionales); uno en Álava (3 profesionales).
- Se ha consolidado el centro de día de Bizkaia para 15 chicos y chicas (con la atención de cinco profesionales).
- Se ha mantenido una ratio máxima de 15 jóvenes por profesional.

## 3) Contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro:

Según la información del Departamento, se ha ampliado la duración de los contratos hasta un mínimo de cinco años y se han introducido mejoras salariales.

### **3. Regulación normativa de los servicios**

Se trata de una cuestión clave para la institución del Ararteko. En este sentido, ya el año pasado destacábamos la importancia de desarrollar y aplicar dos normas de reciente aprobación y entrada en vigor durante el año 2005: el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000; y la Ley de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, aprobada en febrero por el Parlamento Vasco.

En la petición de datos cursada al Departamento de Justicia se insistía en esta cuestión y se solicitaba información sobre los pasos dados en su aplicación y desarrollo, especialmente en cuanto a la regulación de las normas de funcionamiento de los centros de internamiento y en cuanto al régimen de sanciones.

De la respuesta del Departamento se puede concluir que:



- Se han llevado a cabo diferentes iniciativas, como la realización de jornadas de trabajo o actividades de formación para conocer mejor el contenido de dichas normas.
- Se han unificado algunos procedimientos de actuación: sobre elaboración de informes, sobre concesión de permisos, sobre protocolos de seguridad, sobre régimen disciplinario...
- Quedan pendientes de elaboración otros protocolos: sobre visitas, registros, traslados, derivaciones, atención sanitaria...
- Queda pendiente, también, la creación del registro de entidades y otras cuestiones cuyo desarrollo exige la Ley de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia.

Consideramos que estas cuestiones deben ser objeto de un mayor seguimiento por nuestra parte.

#### **4. Relación con los sistemas de protección**

Teniendo en cuenta los datos y preocupaciones derivados de seguimientos anteriores, pedimos nuevamente información al Departamento sobre:

- La proporción de menores procedentes de protección (adolescentes con graves problemas de conducta y, específicamente, menores extranjeros no acompañados sobre los que estábamos realizando un informe extraordinario).
- Los mecanismos de coordinación, criterios de actuación comunes, sistemas de intercambio de información y seguimiento, continuidad de la intervención...

En su respuesta, el Departamento de Justicia vuelve a constatar la evolución observada y la alta proporción, en el sistema de justicia juvenil, de menores que provienen de los sistemas de protección dependientes de las diputaciones forales, especialmente en los casos de conductas o medidas más graves (medidas cautelares e internamientos). En este sentido, aporta los siguientes datos; correspondientes al año 2004:

- En medidas de prestación de servicios en beneficio de la comunidad: 26 % corresponden a personas con expediente de protección.
- En libertades vigiladas: 32 %.
- En tareas socioeducativas: 24 %.
- En tratamientos ambulatorios: 20 %.
- En permanencias de fin de semana: 36 %.
- En medidas cautelares de internamiento: 57,6 %.
- En internamientos: 58,6 %.

Señala también que, al igual que el año anterior, los colectivos que participan con mayor frecuencia de ambos sistemas son los siguientes:

- Menores extranjeros no acompañados.
- Menores que agreden en el marco familiar.

- Mayores de 18 años sin posibilidades reales de emancipación o retorno a su familia.
- Menores residentes en centros de protección que deben cumplir alguna medida en medio abierto.

En cuanto a la iniciativa de coordinación, la respuesta del Departamento señala que estos problemas se han tratado, que los resultados han sido pobres o que el año 2005 se creó en Bizkaia el Consejo de Infancia y Adolescencia, en el que participa la Dirección de Ejecución Penal del Departamento de Justicia. En cualquier caso, señala que, a su juicio, *“Los jóvenes extranjeros y los tutelados con problemas de conducta no encuentran en el sistema una respuesta adecuada a sus necesidades”*.

##### **5. Atención educativa y sanitaria ofrecida en los propios centros y colaboración con los sistemas educativo y sanitario**

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

En esta ocasión nos hemos centrado en la atención sanitaria que se presta en el propio centro, y concretamente en el Centro Educativo Ibaiondo, donde tuvimos conocimiento de la existencia de algunos problemas (por ejemplo, en cuanto a las visitas médicas reglamentarias en los ingresos o en los periodos de sanción con separación del resto del grupo). Y también en la respuesta del sistema sanitario a los casos problemáticos de enfermedad mental y toxicomanías.

Respecto a los primeros problemas de atención señalados, se considera que deben ser resueltos en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el Departamento de Justicia y el de Sanidad.

Respecto a la atención en salud mental y toxicomanías, el citado convenio prevé y ofrece alguna respuesta a las necesidades de internamiento en situaciones de urgencia; no así para estancias más prolongadas. Esta laguna tiene importantes consecuencias negativas y hace necesaria la adopción de medidas urgentes que ayuden a superar las limitaciones actuales, limitaciones que, de algún modo, pueden quedar de manifiesto en los siguientes párrafos textuales:

*“Las necesidades de internamiento más prolongadas, en casos muy especiales, uno en el 2005, no encuentran una respuesta en Osakidetza; no existen en la red pública recursos de media estancia para adolescentes; tampoco en la red privada, ni apenas fuera de la CAPV. Por ello, la previsión es disponer de un grupo específico en el Centro Educativo Ibaiondo para la atención de los internamientos terapéuticos, siendo la atención educativa y psicológica cotidiana prestada por parte del Servicio de Justicia Juvenil de nuestro Departamento, encargándose Osakidetza de la atención psiquiátrica continua y adecuada en el propio centro. Hasta que este hecho sea realidad, se contratará un/a psiquiatra externo especialista para realizar esta función.  
[...]*

*A nivel global, la atención en salud mental presenta importantes lagunas, aunque el número de personas afectadas es bajo, que hacen necesario acudir a la red privada y en determinados supuestos a no poder aportar la respuesta más idónea.”*

## **6. Mejoras introducidas en el sistema para atender adecuadamente a la demanda**

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

- En los propios servicios judiciales.
- En la capacidad de gestión del Servicio de Justicia Juvenil.
- En los recursos (centros, pisos, convenios...) necesarios para la aplicación de todo tipo de medidas.
- En el seguimiento, coordinación, evaluación...
- En las vías de salida y emancipación.
- En la posibilidad de atender a menores en cumplimiento de medidas adoptadas por la Audiencia Nacional.

Pedimos también información sobre el grado de desarrollo o evaluación, si existiese, del “*Plan para la ejecución de medidas 2004-2007 de Justicia Juvenil en la Comunidad Autónoma del País Vasco*”, aprobado en Consejo de Gobierno y presentado ante el Parlamento.

De las mejoras introducidas en la red de centros y recursos se ha dado cumplida cuenta en un apartado anterior. Entre las otras, pueden destacarse las siguientes mejoras o cambios significativos:

- En cuanto a los juzgados y fiscalías de menores, que sus plazas se encuentren ocupadas por sus titulares.
- En cuanto al Servicio de Justicia Juvenil, que se hayan cubierto todas las plazas y se siga contando con una persona de refuerzo.
- Que hayan prorrogado todos los contratos con las entidades colaboradoras y se hayan hecho nuevos concursos públicos para el centro de día de Bizkaia y para la residencia de autonomía de Donostia-San Sebastián.
- En cuanto a la evaluación, el Departamento señala que se está efectuando una evaluación de los programas en medio abierto, con la colaboración del Instituto Vasco de Criminología y la participación de todos los agentes implicados. Los resultados estarán disponibles en 2006.
- Por último, el Departamento señala que ha presentado numerosas enmiendas y objeciones ante el Ministerio de Justicia, en relación con el Anteproyecto de modificación de la Ley Orgánica 5/2000. En este sentido, recoge algunas de sus consecuencias negativas: retroceso en la concepción educativa del sistema; alargamiento de las medidas de internamiento y consiguiente incremento en

la necesidad de plazas; ingreso en prisión de jóvenes con los que se está trabajando.

\* \* \*

Hasta aquí, básicamente, la información recogida en la respuesta del Departamento de Justicia. A continuación, como elementos de contraste o complementarios, señalaremos brevemente otras cuestiones que también han sido objeto de seguimiento este último año, principalmente en las visitas efectuadas al Centro Educativo Ibaiondo, de Zumarraga, y en las reuniones mantenidas con los responsables de la anterior Dirección de Derechos Humanos y la actual Dirección de Ejecución Penal.

Tanto en las visitas como en las reuniones se ha podido abordar y valorar cuál es la situación actual y cuáles son las necesidades de mejora en una serie de temas. Destacamos, entre otros, los siguientes:

- El **desarrollo normativo** de aplicación en los centros.  
Tanto la Ley de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia como, sobre todo, el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000 exigen un desarrollo amplio, sobre el que se están dando pasos y, al mismo tiempo, quedan otros muchos pendientes.  
En algunas cuestiones (como en la elaboración de manuales o protocolos que afectan directamente a los derechos de los menores), hemos tenido oportunidad de conocer borradores, intercambiar pareceres y efectuar algunas propuestas.
- La **situación del Centro Educativo Ibaiondo**.  
El año 2005 puede considerarse como de transición en la dinámica de este centro: apertura de nuevos grupos; cambio de dirección; incorporación progresiva de los nuevos profesionales seleccionados mediante concurso público...  
Se ha mantenido una relación frecuente con la nueva dirección del centro, lo que nos ha permitido comprobar los problemas y avances en cuestiones clave, ya abordadas anteriormente. Así, por ejemplo:
  - En la aplicación y control del régimen de sanciones.
  - En la relación entre el personal de seguridad y el equipo de educadores (objeto de una amplia intervención del Ararteko el año anterior. Cfr. cap. I, apdo. 1.1.6. del Informe 2004).
  - En la atención sanitaria a los menores internos.
  - En las condiciones en las que se llevan a cabo los traslados policiales.
  - En la forma de gestionar las quejas o sugerencias de los propios menores.
  - En la aplicación concreta de la medida de internamiento por acoso escolar que afecta a siete menores de Hondarribia...
  - En los sistemas de grabación y esclarecimiento de los hechos en los que existe una utilización de la fuerza.
  - En las condiciones de escolarización de los menores.
  - En la prevención y tratamiento ante consumos de drogas.

- En la tramitación de documentos en los casos de menores extranjeros.
- En los problemas de accesibilidad que tiene el centro...
- En la ausencia de recursos y alternativas que faciliten la salida al acabar el periodo de cumplimiento...

En cuanto a los problemas o quejas planteadas por los propios menores entrevistados o con quienes nos reunimos, se centran, mayoritariamente sobre cuestiones como:

- Los criterios que se utilizan para imponer sanciones.
- Las condiciones o la cantidad de la comida.
- La facilidad o dificultad para hablar directamente con la dirección del centro.
- El horario (especialmente, sobre la hora de acostarse)
- La utilización de una sanción concreta, como es dejar de darles cigarrillos (cuestión que se complica con la nueva ley sobre consumo de tabaco)...

Consideramos que la mayoría de estos temas deben ser objeto de próximos seguimientos y de una atención específica por nuestra parte.

#### 4) **Hijos e hijas de los trabajadores temporeros**

##### A) **Antecedentes**

Desde 1995, la institución del Ararteko ha venido efectuando un seguimiento sobre la situación de la población temporera en Álava, centrado, entre otras cuestiones, en las condiciones de escolarización de los hijos e hijas de los trabajadores temporeros que acuden con sus familias...

En el año 2002 este tema fue objeto de un informe extraordinario (*Situación de la población temporera en Álava*), presentado y debatido en el Parlamento Vasco y que fue objeto de diferentes iniciativas: proposición no de ley sobre trabajadores temporales, aprobada por el Parlamento Vasco el 12 de diciembre de 2002; moción referente a los trabajadores temporeros, aprobada por las Juntas Generales de Álava el 20 de enero de 2003.

A partir de ese momento, el seguimiento del Ararteko ha venido diferenciando, por un lado, las actuaciones concretas llevadas a cabo en cada campaña y, por otro, los planes o actuaciones a medio plazo. Así, en el informe del año pasado se reflejaron independientemente los datos correspondientes a la campaña de 2004 (en cada uno de los bloques de recomendaciones; uno de ellos, mejoras en la escolarización...), y los pasos dados, especialmente en relación al Plan Integral, la Mesa interinstitucional y algunas propuestas de desarrollo normativo (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.2).

Habitualmente, el seguimiento de esta institución se ha concretado, en las siguientes actuaciones:

- Reuniones con el Consejero de Agricultura del Gobierno Vasco.

- Participación en la Mesa de Temporerismo promovida por la Diputación Foral de Álava o en la Mesa interinstitucional sobre trabajo temporero de la CAPV creada por el Decreto 97/2003.
- Expedientes de oficio dirigidos a la Diputación Foral de Álava, a los Departamentos de Agricultura, de Educación y de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco...

Y los referentes han sido, siempre, las 17 recomendaciones de nuestro informe y las dos propuestas institucionales arriba citadas. Especialmente en lo que refiere a las actuaciones de oficio o peticiones de información llevadas a cabo ante las diferentes instituciones o departamentos. Así, el año anterior:

- Al Consejero de Agricultura se le solicitó información actualizada sobre el desarrollo del Plan Integral, el funcionamiento de la Mesa interinstitucional, el decreto que regule los requisitos mínimos que deben cumplir los alojamientos de los temporeros, las líneas de ayuda para acondicionar las instalaciones destinadas a trabajadores temporeros...
- A la Consejera de Educación, sobre las medidas y actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las recomendaciones 13 y 14 del informe en la campaña de vendimia y recolección de la patata (recomendación 13: "Incrementar, por todos los medios, el grado de escolarización de los menores"; recomendación 14: "Mejorar la respuesta educativa de los centros").
- Al Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre el decreto que regule requisitos mínimos que deben cumplir los alojamientos de los temporeros...
- Al Diputado General de Álava, sobre la convocatoria de ayudas para acondicionar las instalaciones destinadas a trabajadores temporeros (apdo. 2 de la moción aprobada en las Juntas Generales de Álava el 20 de enero de 2003)...

Además de solicitar, a todos ellos, información sobre las medidas y actuaciones concretas llevadas a cabo para el cumplimiento de las recomendaciones del informe en la campaña de vendimia y recolección de la patata (cfr. resumen de las actuaciones en el Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.2).

## **B) Seguimiento el último año**

El seguimiento, de oficio, llevado a cabo en este último año se ha centrado en el tema de la escolarización de menores, mediante expediente dirigido al Departamento de Educación. Y a esta cuestión nos limitaremos aquí.

No obstante, respecto a otras cuestiones de carácter más general, hemos podido disponer de otros instrumentos de seguimiento que aportan amplia información: especialmente, la memoria del Departamento de Agricultura sobre desarrollo del Plan Integral de Atención al Trabajo Temporero 2004-2007, y la respuesta de la Diputación

Foral de Álava a nuestra petición de datos sobre la campaña 2004, recibida en febrero de 2005.

Además, sobre el tema específico de los alojamientos, al que tanta importancia concede esta institución, la tramitación de algunas quejas el último año ha permitido comprobar directamente las condiciones inaceptables que se siguen dando –que, en casos como los tramitados, afectan también a menores–, las limitaciones de la intervención municipal y las consecuencias de la falta de una normativa clara, sobre cuya necesidad y urgencia seguimos insistiendo.

Los datos aportados por la Diputación Foral de Álava correspondientes a la campaña 2004 ponen de manifiesto, nuevamente, la importancia de esta cuestión: de 29 alojamientos visitados en la zona de Salvatierra, sólo cuatro cumplían nuestras recomendaciones sobre condiciones mínimas; en Rioja alavesa, de 121 alojamientos visitados, se cumplían en 78; y en la zona de Campezo, de 21 alojamientos visitados, 11 incumplían todos los requisitos y el resto, tres de las cuatro recomendaciones efectuadas por el Ararteko.

Limitándonos, como se ha dicho, al tema de la escolarización de menores, de la respuesta obtenida del Departamento de Educación podemos entresacar los siguientes datos e informaciones:

- La escolarización de este alumnado durante la última campaña se ha realizado en los siguientes centros:

En la zona de la Rioja Alavesa:

- CEP Víctor Tapia, de Laguardia: del 19 de septiembre al 3 de noviembre, con un máximo de 34 alumnos y varias semanas en las que la asistencia se mantuvo entre 20 y 30 alumnos de familias temporeras.
- CEP Elciego: del 21 de septiembre al 28 de octubre, con una asistencia máxima de 28 y varias semanas de asistencia mantenida en torno a 20.
- CEP Ramiro de Maeztu (Oion): del 19 de septiembre al 17 de octubre; máximo de asistencia: 7 alumnos durante cinco días.
- CEP Lantziego Ikastola: del 23 de septiembre al 28 de octubre; en total se inscribieron 14 alumnos entre 4 y 12 años.
- CEP Labastida: del 4 al 21 de octubre: la asistencia osciló entre 4 y 15 alumnos.

En la zona de Montaña Alavesa, la escolarización se efectuó en el CEP Ibernalo Ikastola de Campezo, a partir del 13 de septiembre, con un máximo de asistencia de ocho alumnos/as, de edades entre 3 y 11 años.

- En cuanto al profesorado de apoyo destinado al programa ha sido de 11 personas (tres más que en la campaña anterior): un profesor o profesora a cada centro, y tres en los centros de Laguardia y Elciego, los de mayor presencia de este alumnado.
- En estos dos últimos casos, el agrupamiento del alumnado se ha hecho por edades o etapas (Infantil por un lado y Primaria por otro), en aulas distintas. En otros casos, en general, se ha constituido un aula específica con diferentes zonas o subgrupos.
- Los datos de procedencia ofrecen un origen muy variado, pero sigue siendo predominante el alumnado de origen portugués. El tema de la laguna de comu-

nicación –portugués–, y el desfase entre la edad y los contenidos curriculares que les corresponderían se señalan como dos problemas importantes para una atención adecuada. Junto a ellos, se destacan también la imposibilidad de conocer previamente cuál será la demanda, así como la irregularidad en la asistencia.

- En todos los centros, según se señala, se ha trabajado la autonomía personal, las habilidades sociales, los hábitos y normas de convivencia, alimentación e higiene, las destrezas básicas de matemáticas y lenguaje... Se recogen también, en cada centro, las actividades llevadas a cabo de forma integrada con el resto del alumnado (normalmente, algunas materias o actividades). Se han realizado también algunas pocas integraciones en aulas ordinarias (por ejemplo, siete alumnos en el CEP Elciego).
- En cuanto a la valoración general, depende mucho de cada centro: “muy positiva”; “estresante pero enriquecedora”; “más crítica”...
- Con vistas a próximas campañas, se insiste en la necesidad de una mayor formación específica para este profesorado, se propone avanzar en la integración en aulas ordinarias, se destaca el esfuerzo que supone adecuar espacios para otras actividades fuera de su uso ordinario...

Para terminar este apartado, un par de reflexiones en torno a los datos de escolarización:

- Todos los datos aportados por los centros se refieren a alumnado en edades comprendidas entre los 2, 3 ó 4 años y los 11, 12 ó 13 años. Sigue sin lograrse la escolarización por encima de estas últimas edades. De hecho, en la última campaña no se registró ninguna escolarización en el Instituto de Enseñanza Secundaria Samaniego, de Laguardia, ni en su aulario, situado en Oion.
- Los datos recogidos permiten conocer el número máximo de hijos e hijas de las familias temporeras atendido en los centros de la zona en algún momento de la campaña (106 menores). Para valorar este dato en su justa medida conviene, siempre, compararlo con el total de la población en edad escolar que acude a la zona. En el momento de redactar este apartado, no disponemos aún de dicho dato, aunque las estimaciones y “censos” de años anteriores suelen situarlo en torno a los 400 menores entre los tres y los dieciséis años.

En este sentido, como elemento de referencia, podemos aportar la siguiente tabla de datos, elaborada a partir de la información que nos hizo llegar la Diputación Foral de Álava. Corresponde a los datos recabados en la campaña 2004, mediante visitas a 70 localidades, en las que se pudo contabilizar la siguiente población temporera:

	Adultos	Menores	En edad de escolarización obligatoria (6-16 años)	Escolarizados
Zona de Salvatierra	167	13	9	0
Rioja Alavesa	1.702	434	221	84
Zona de Campezo	180	39	22	8
Totales	2.049	486	252	92



Por otra parte, conviene recordar que con buena parte de estos menores, gracias a los programas socioeducativos impulsados por el Departamento de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Álava, se llevan a cabo otras actividades igualmente educativas aunque no estrictamente escolares (actividades de tiempo libre, desarrollo de hábitos de higiene personal o de alimentación, orientación sobre necesidades sanitarias...). Igualmente también se llevan a cabo actividades interculturales y de sensibilización de la comunidad.

## 5) **Alumnado con necesidades educativas especiales**

### A) **Antecedentes**

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

En el informe ordinario de aquel año se recogió un resumen, insistiendo en las 10 cuestiones especialmente preocupantes y en las 21 recomendaciones efectuadas. Con posterioridad, en junio de 2002, mantuvimos una reunión con la consejera de Educación y los máximos responsables del Departamento, en la que, entre otras, se abordaron cuestiones relacionadas con el informe y con la necesidad de hacer un seguimiento de las recomendaciones contenidas en él. Para ello, esta institución se dirigió, de oficio, a la consejera de Educación para recabar una primera información, de carácter general, información que, finalmente, se recibió en marzo de 2003, en un amplio documento. Tanto dicho documento como la información adicional solicitada y la nueva respuesta del Departamento, se resumieron en el informe de aquel año (cfr. Informe 2003, apdo. 1.1.10).

Un año después, y con el nuevo curso (2004-2005) ya iniciado, nos dirigimos nuevamente al Departamento de Educación para actualizar algunos datos. Si bien en nuestra primera actuación de seguimiento solicitamos información detallada sobre todas y cada una de las 21 recomendaciones del informe, esta vez nos centrábamos en algunas de ellas, limitándonos a aquellas propuestas y datos que, en función de las respuestas anteriores, nos parecían más significativos y objetivables, y que, incluso, podrían servir, al menos algunos de ellos, como indicadores de evolución (cfr. Informe 2004, apdo. 1.1.10).

También este último año hemos seguido el mismo procedimiento: solicitud de información limitada a determinadas recomendaciones e indicadores.

### B) **Seguimiento y actualización de datos correspondiente al último año**

La petición de datos al Departamento de Educación se efectuó el 2 de diciembre. La respuesta se recibió el 26 de enero de 2006. Resumiremos aquí la información obtenida sobre las cuestiones planteadas. Seguiremos el orden y haremos referencia, en cada caso, a las recomendaciones del informe, bloque por bloque, pero nos limi-

haremos a algunas cuestiones, destacando, especialmente, aquellas más fácilmente objetivables.

\* \* \*

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

### **1ª Recomendación: Prioridad a la educación temprana del alumnado desfavorecido**

Como en actuaciones anteriores, lo que interesa conocer no es el criterio legal o su reflejo normativo (por ejemplo, en la disposición adicional primera del Decreto 297/2000), sino su aplicación real y, más concretamente, cómo va quedando plasmada en el mapa de recursos de 0-3 años la citada prioridad.

En la anterior respuesta del departamento, de febrero de 2005, se nos remitió una serie de anexos sobre esta cuestión:

- Listado de municipios que no forman parte del Consorcio Haurreskolak y número de alumnos escolarizados en ellos.
- Relación de municipios integrantes del Consorcio, clasificados en función de diferentes grados de prioridad.
- Tablas de datos en las que se recoge, municipio a municipio, una serie de datos cuantitativos (habitantes, nacimientos en los últimos años, índices de paro...) de los que se obtiene una serie de puntuaciones (por cobertura de escolarización en los tramos (0-2 y 2-3 años; por Producto Interior Bruto; por índice de paro...) y se adjudica, finalmente, una determinada prioridad a cada uno de ellos, en una escala que va del 1 al 6.

Aunque la respuesta del departamento se limitó a aportar los anexos, sin ninguna explicación o comentario sobre ellos, entendimos que lo que se ofrecía era una clasificación de los municipios de acuerdo con una serie de prioridades y criterios, lo que, sin duda, podría servir para una planificación en función de las prioridades.

Sin embargo, analizados los datos, no parecía que existiera una correlación entre dichas prioridades y el mapa de recursos existentes. Lo mismo nos encontrábamos con municipios que, en función de los criterios establecidos, tenían una prioridad máxima pero sin ninguna posibilidad de escolarización en el tramo 0-2 años, que con municipios con una prioridad mínima y, no obstante, un elevado grado de cobertura en dicho tramo. De hecho, en el anexo con el listado de municipios que forman parte del Consorcio aparecían municipios de todas las prioridades establecidas, con la excepción, precisamente, de los de máxima prioridad, categoría en la que se encontraban algunos municipios, ninguno de los cuales contaba hasta la fecha con posibilidad de escolarización dentro del Consistorio.

Por ello, mantuvimos el criterio de que, por los datos disponibles, no se estaba logrando escolarizar prioritariamente el alumnado desfavorecido, tal y como recomendaba esta institución; que los puestos escolares, más bien, se crean donde existe una

iniciativa privada o municipal para ello, lo cual puede coincidir o no con zonas especialmente desfavorecidas.

En este sentido, en la nueva petición de información hemos solicitado datos sobre:

- 1) La distribución actualizada de las plazas creadas desde entonces (relación de centros y plazas pertenecientes al Consorcio Haurreskolak creados en el año 2005), y cuántas y cuáles de ellas considera el departamento que responden al citado criterio de prioridad.
- 2) Qué zonas y localidades con importante peso de alumnado desfavorecido se encuentran todavía sin atención o posibilidades de escolarización temprana.
- 3) Respecto a los centros y plazas autorizadas en centros privados, cuál es el número y distribución anual, si se tiene en cuenta el criterio de atención preferente a población desfavorecida y, si se dispone del dato, en qué proporción considera el departamento que atienden a alumnado desfavorecido.
- 4) Cualquier consideración que pudiera hacer respecto a los criterios y posición que en esta materia mantiene la institución del Ararteko.

En su última respuesta, el departamento:

- Adjunta la relación actualizada de centros pertenecientes al Consorcio Haurreskolak, señalando en cada caso el número de plazas y el grado de prioridad: 3.068 plazas en total (290 en Álava; 1.241 en Bizkaia; 1.537 en Gipuzkoa).
- También el listado de municipios sin oferta de 0-3 años (20 municipios en Álava; 29 en Bizkaia; 10 en Gipuzkoa).
- Ofrece los siguientes datos sobre la oferta de plazas en la privada:

	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	CAPV
0 años:	80	848	544	1.472
1 año:	247	2.379	975	3.601
2 años:	746	3.960	3.240	7.946
0-2 años (totales)	1.073	7.187	4.759	13.019

Y, respecto a estas plazas, señala textualmente que “Para la autorización de centros no se tiene en cuenta si atiende a zonas desfavorecidas, sino si cumplen los requisitos de instalaciones y titulación que se exige por la normativa”.

Así pues, con los datos recibidos y sin más explicación, no resulta fácil obtener conclusiones respecto a las cuestiones planteadas, ni establecer tendencias.

En todo caso, sí se pueden destacar algunos elementos preocupantes desde la perspectiva que plantea nuestra recomendación (prioridad a la educación temprana del alumnado desfavorecido). Así:

- Que la mayor parte de las plazas disponibles en el Consorcio correspondan a lugares de escasa prioridad.
- La gran desproporción de la oferta educativa en este tramo de edad entre los sectores público y privado: 3.068 plazas ofertadas en el Consorcio, frente a

13.019 plazas en los centros privados, plazas estas últimas en las que ni siquiera se contempla la citada prioridad.

### **3ª Recomendación: Adoptar medidas que garanticen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales y eviten los “guetos escolares”**

Las respuestas del departamento en torno a esta recomendación diferenciaban y daban entidad propia a tres colectivos:

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

Y sobre cada uno de ellos aportaba una serie de datos. (cfr. por ejemplo, datos del año anterior, en Informe 2004. cap. I, apdo. 1.1.10).

Para seguir su evolución y poder comparar, se solicitaron los datos correspondientes al nuevo curso 2005-2006 sobre cada uno de los tres colectivos diferenciados.

Por otra parte, recordamos nuevamente que nuestra recomendación 3ª se refería al alumnado especialmente desfavorecido, que no se agota ni se corresponde exactamente con los tres colectivos anteriores, y que nuestro informe analizaba la situación, e incluso las calificaciones escolares, en un número considerable de centros –considerados “críticos”– en los que se acumulaba una gran proporción de alumnado de estas características. La recomendación pretende evitar, precisamente, tales situaciones y, para ello, sugiere algunas medidas: establecimiento de ratios; revisión de la normativa de matriculación; seguimiento de derivaciones o expulsiones encubiertas... Dada la trascendencia de estas cuestiones, hemos vuelto a preguntar si se ha adoptado o se tiene previsto adoptar alguna de las medidas propuestas, y si el Departamento dispone de algún dato sobre distribución de este alumnado que muestre un cambio significativo respecto a la situación y riesgos destacados en nuestro informe.

Resumiremos aquí la información básica recogida sobre cada uno de estos puntos.

#### **a) *Alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a una discapacidad***

En la primera respuesta del Departamento se aportaba el dato global de escolarización de este alumnado: 60 % en la red pública y 40 % en la red concertada. Los datos concretos del curso 2003-2004 eran de 5.263 alumnos/as con necesidades educativas especiales en centros públicos y 3.744 en centros privados (es decir, 58 % y 42 % respectivamente).

En su última respuesta a nuestra nueva petición de información el Departamento aporta el siguiente cuadro de datos, correspondiente al nuevo curso escolar, 2005-2006:

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		TOTAL REDES		TOTAL
	Púb.	Conc.	Púb.	Conc.	Púb.	Conc.	Púb.	Conc.	
E. Infantil y E. Primaria	677	368	1.939	1.450	1.040	757	3.656	2.575	6.231
ESO	380	324	1.250	1.086	478	579	2.108	1.989	4.097
E. Postobligatoria	120	23	233	113	126	48	479	184	663
<b>TOTAL</b>	<b>1.177</b>	<b>715</b>	<b>3.422</b>	<b>2.649</b>	<b>1.644</b>	<b>1.384</b>	<b>6.243</b>	<b>4.748</b>	<b>10.991</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.892</b>		<b>6.071</b>		<b>3.028</b>		<b>10.991</b>		

Los datos muestran que la distribución global por redes va experimentando ligeras variaciones (según los últimos datos sería: 56,8 %-43,2 %) si bien con diferencias significativas entre territorios (la proporción de este alumnado en la red pública va del 62 % en Álava al 54 % en Gipuzkoa). La tendencia en el último año, según los datos, apunta hacia un mayor equilibrio.

#### b) *Alumnado inmigrante*

En su primera respuesta, el Departamento de Educación efectuaba una serie de consideraciones sobre el progresivo aumento del alumnado inmigrante, los retos que esto suponía para el sistema educativo y el establecimiento de algunas medidas organizativas para una mejor respuesta a las necesidades: nombramiento de responsables en cada territorio y un coordinador general; Comisiones Territoriales de Escolarización; futura elaboración de un “Plan de Atención del alumnado inmigrante”.

Nuestra petición de información adicional se centró entonces en:

- Los criterios, normas o medidas que las comisiones territoriales de escolarización estuvieran utilizando o adoptando para lograr el objetivo de nuestra recomendación (garantizar una distribución equilibrada del alumnado y evitar los “guetos escolares”).
- Los datos actualizados de distribución de este alumnado (por territorios, redes...).
- En qué fase se encontraba el Plan de Atención del alumnado inmigrante...

De todo ello, informamos en nuestro informe del año pasado (cfr. cap. I, apdo. 1.1.10).

En cuanto a los datos de escolarización, recogíamos los actualizados a fecha 19 de noviembre de 2004.

Los siguientes datos corresponden al curso 2005-2006, actualizados a fecha 1 de noviembre de 2005:

### Distribución del alumnado por territorios y redes escolares

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Pública	2.197	82,47	4.924	71,77	1.752	54,12	8.873	69,5
Concertada	467	17,53	1.937	28,23	1.485	45,88	3.889	30,5
<b>Total</b>	<b>2.664</b>	<b>100</b>	<b>6.861</b>	<b>100</b>	<b>3.237</b>	<b>100</b>	<b>12.762</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>20,87</b>		<b>53,76</b>		<b>25,36</b>		<b>100</b>	

### Distribución del alumnado por territorios y modelos lingüísticos

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Modelo A	2.019	75,79	3.740	54,51	588	18,16	6.347	49,73
Modelo B	502	18,84	1.602	23,35	1.461	45,13	3.565	27,94
Modelo D	143	5,37	1.519	22,14	1.188	36,70	2.850	22,33
<b>Total</b>	<b>2.664</b>	<b>100</b>	<b>6.861</b>	<b>100</b>	<b>3.237</b>	<b>100</b>	<b>12.762</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>20,87</b>		<b>53,76</b>		<b>25,36</b>		<b>100</b>	

Estas dos tablas de datos actualizados y su comparación con los datos de un año antes (cfr. Informe 2004, pp. 106) permiten apreciar algunas tendencias:

- Ligera disminución de la proporción de alumnado de origen extranjero escolarizado en centros concertados (que ha pasado del 30,9 % al 30,5 %). En el caso de Álava, la proporción de este alumnado en centros públicos ha seguido subiendo ligeramente (hasta el 82,47 % del total).
- Incremento de la escolarización en modelo D y descenso en el modelo A, aunque siga siendo mayoritario.
- Incremento en el número total de estos alumnos escolarizados, que sigue creciendo como en años anteriores: 12.762 frente a 10.125 del año pasado.

En cuanto a la procedencia del alumnado, el Departamento aporta los datos siguientes: 65 % de origen latinoamericano; 15 % de origen africano; 16 % de la Unión Europea y resto de Europa; 4 % de Asia y Oceanía.

De los nuevos datos sobre los programas de refuerzo lingüístico para el alumnado inmigrante de reciente incorporación entresacamos los siguientes: convocatoria de comisiones de servicio para profesorado de centros públicos (148 plazas: 94 en Educación Primaria y 54 en Educación Secundaria; el año pasado eran 115); convocatoria de subvenciones a centros concertados: ayudas a 87 centros. (1.298.613 euros, un 75 % más que el curso pasado).

### c) **Alumnado gitano**

La primera respuesta del Departamento hacía referencia a diferentes iniciativas, como el Protocolo contra el absentismo, establecido en Bizkaia en coordinación con los servicios sociales; los convenios de colaboración con entidades como Iniciativa Gitana y Kalé dor Kayikó; o la creación de una comisión de trabajo para reelaborar un nuevo Plan de escolarización de alumnado gitano.

En nuestra petición de información complementaria, solicitamos únicamente alguna concreción sobre esas iniciativas y los datos disponibles de distribución de este alumnado (por territorios, redes...).

De todo ello (datos e informaciones) dimos cuenta en el informe de ese año. Por otra parte, en el del año pasado recogimos los últimos datos disponibles, correspondientes al curso 2003-2004:

	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL	%
Alumnado de E. Primaria. Centros públicos	314	1.200	273	1.787	70
Alumnado de E. Secundaria. Centros públicos	73	300	113	486	19
Alumnado de centros concertados	40	130	117	287	11
<b>TOTALES</b>	<b>427</b>	<b>1.630</b>	<b>503</b>	<b>2.560</b>	<b>100</b>

En cuanto a los centros que ese curso contaban con alumnado del pueblo gitano, los datos ofrecidos hacían referencia a 199 centros, pero con proporciones de este alumnado muy diferentes entre unos centros y otros.

Los datos mostraban con claridad que la escolarización del alumnado gitano:

- Se efectúa fundamentalmente en centros públicos (89 % del alumnado total).
- Disminuye radicalmente en la Educación Secundaria (proporción de escolarización 3 ó 4 veces menor que en primaria).
- Se concentra especialmente en unos pocos centros: 15 en Bizkaia, 4 en Gipuzkoa y 3 en Álava.

Al igual que en la respuesta del año pasado, el Departamento insiste en que lo más preocupante no es la ubicación de este alumnado sino sus bajos índices de éxito escolar y en que sus esfuerzos se han centrado en la detección de las dificultades existentes para lograr el éxito escolar y el establecimiento de vías para superar dichas dificultades.

Y respecto a las medidas tomadas para mejorar la escolarización del alumnado gitano en el 2005 el Departamento señala las siguientes:

- Elaboración de un documento base para la elaboración de un Plan de mejora de la escolarización del alumnado gitano.
- Cursos de formación del profesorado sobre pueblo gitano y educación en los tres territorios, seminarios de trabajo de profesorado con alumnado gitano en

Bizkaia, sesiones de trabajo con profesorado presentando un CD con materiales interactivos sobre cultura gitana.

- Atención al alumnado que cambia de modelo lingüístico por parte del profesorado de refuerzo, para favorecer la incorporación del alumnado gitano a modelos bilingües en los traslados de domicilio.
- Convocatoria de una licencia de estudios para la elaboración de materiales curriculares sobre cultura gitana.
- Preparación de una convocatoria para establecer convenios con entidades para el desarrollo de programas educativos dirigidos al alumnado gitano que refuercen la labor de los centros.

#### **d) Medidas en relación al alumnado desfavorecido**

Al margen de las cuestiones hasta aquí recogidas, nuestra recomendación, como ya lo hemos señalado, se refería de una forma general al alumnado especialmente desfavorecido. En este sentido, el informe del Ararteko analizaba la situación y las calificaciones escolares en un número considerable de centros -llamados "críticos"- en los que se acumulaba una gran proporción de alumnado de estas características. La recomendación 3ª pretende evitar, precisamente, tales situaciones, y, para ello, sugiere medidas (establecimiento de ratios; revisión de la normativa de matriculación; seguimiento de derivaciones o expulsiones encubiertas).

Medidas, como se puede suponer, complejas, discutidas y que, al menos en algunos casos, supondrían modificaciones normativas. En este sentido, el Departamento, en sus respuestas, sigue sin señalar ninguna iniciativa o propuesta.

#### **Recomendaciones 2ª y 4ª: Desarrollar las respuestas al alumnado desfavorecido socialmente**

En cuanto a las acciones de discriminación positiva hacia el alumnado desfavorecido socialmente, el Departamento, en todas sus respuestas, las ha concretado siempre, especialmente, en:

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

En nuestro informe del año pasado recogimos algunos datos sobre cada uno de los tres campos (número de profesores, proyectos, comunidades de aprendizaje...) y sobre su evolución en los últimos cursos. Se actualizan aquí los datos correspondientes al nuevo curso (2005-2006).

- Refuerzo educativo:  
Módulos de refuerzo correspondientes a 68 dedicaciones completas, en un total de 112 centros concertados.



- Programas de intervención educativa específica, en respuesta a demandas de los centros en función de una problemática de gran retraso escolar o inadaptación al medio escolar. Curso 2005-06:

	<b>Centros</b>	<b>Profesorado</b>
Álava	11	16
Bizkaia	28	56
Gipuzkoa	33	25,5
CAPV	72	97,5

Los datos de 2004-05 eran: 94 centros y 90,5 profesores.

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

Respecto a este bloque, que comprende nuestras recomendaciones 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup>, la anterior respuesta del Departamento hacía mención explícita de tres trabajos encomendados al Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa:

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

En este sentido, se ha pedido nuevamente al Departamento información actualizada, para conocer en qué fase se encuentra cada uno de ellos: en el primer caso, finalizada la investigación y con un informe provisional de próxima publicación; en los otros dos, a la espera de la finalización del primero.

## 3. REFUERZO DE DETERMINADAS FIGURAS PROFESIONALES, COORDINACIÓN Y REORGANIZACIÓN

En este apartado, que en nuestro informe comprendía 5 recomendaciones (de la 9<sup>a</sup> a la 13<sup>a</sup>), este año nos hemos limitado a solicitar datos sobre dos únicas cuestiones:

- 1<sup>a</sup>) Respecto al favorecimiento de la diversidad del profesorado, la posible incorporación de personas pertenecientes a culturas minoritarias o personas con discapacidad (recomendación 10<sup>a</sup>, apartado 1<sup>o</sup>).

Sobre esta cuestión, a raíz del informe extraordinario *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV* solicitamos el año anterior algunos datos mediante un expediente de oficio específico. De la respuesta

obtenida del departamento, llamaba la atención la ausencia de datos sobre el número real de personas con discapacidad empleadas en las diferentes funciones y categoría profesionales. Por ello, de acuerdo con las respuestas obtenidas de esa y de otras administraciones, esta institución efectuó una serie de propuestas:

- Elevar el actual cupo de reserva de plazas hasta alcanzar una cuota del 10 %.
- Extender su aplicación a cualquier tipo de contratación, en especial al empleo temporal, incorporándolo expresamente en las instrucciones de gestión de listas o bolsas de sustituciones.
- Lograr su distribución ordenada, según los distintos grupos y categorías, de tal manera que se posibilite hacer extensiva esta medida de promoción al mayor número de personas con discapacidad.
- Apurar las medidas positivas que favorezcan el acceso de las personas con discapacidad a los empleos públicos, dotando de un contenido real a las adaptaciones posibles, más allá de la mera reserva de plazas.

Básicamente se trata de las mismas sugerencias que ya fueron planteadas en la recomendación general incorporada a nuestro informe anual de 2002 (“La cuota de reserva como medida de promoción del acceso de personas con discapacidad al empleo público de la CAPV” –cfr. Informe 2002, capítulo VI), si bien, esta vez consideramos oportuno concretar su contenido en función de las propuestas ya asumidas en el Plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV.

Junto a ello, planteábamos a las diferentes administraciones, la conveniencia de establecer un sistema de seguimiento y tratamiento de datos relativos a empleados con discapacidad, que permita, en definitiva, conocer el grado real de cumplimiento de las iniciativas propuestas.

Así pues, este año hemos solicitado información sobre:

- 1) Las medidas que se han adoptado para la aplicación efectiva de las cuatro propuestas arriba recogidas.
- 2) Si existen ya datos disponibles sobre el personal con discapacidad contratado por el departamento y, si es así, cuáles son dichos datos.
- 3) Y respecto a la otra parte de la recomendación inicial, pasos que se hayan dado para la incorporación al sistema de personas pertenecientes a culturas minoritarias.

De la respuesta obtenida que, según el escrito corresponde a la Dirección de Gestión de Personal, no parece que se haya producido ningún avance o modificación en la línea de lo recomendado. Ni respecto a las cuatro propuestas señaladas, ni en cuanto a la disponibilidad de datos sobre el personal con discapacidad, ni en cuanto a la incorporación al sistema de personas pertenecientes a culturas minoritarias (concepto que el escrito de respuesta parece confundir con otros como ideología, religión o etnia).

2ª) Respecto a la coordinación con otras instancias para la puesta en marcha de unidades terapéutico-educativas.

El Ararteko, con posterioridad al informe sobre necesidades educativas especiales, ha dedicado una atención específica a esa cuestión en varias ocasiones. La última de ellas, a raíz de las quejas recibidas este último año sobre la continuidad del centro de día educativo-terapéutico de La Ola. Teniendo en cuenta la existencia de ese expediente, se solicitó información complementaria sobre:

- Si existía alguna novedad en torno a la citada unidad que pudiera completar la información recibida anteriormente.
- En qué fase se encontraban los proyectos de creación de nuevos recursos en los territorios de Álava y Gipuzkoa.

De todo ello, informamos aquí mismo, en páginas siguientes (apartado sobre menores y salud mental).

Por otra parte, en cuanto al Proyecto de Decreto de creación de los Centros de Atención Hospitalaria y Domiciliaria, se nos indica que sigue su tramitación y que se espera que pueda publicarse a lo largo del curso.

#### 4. MEJORAS EN LOS PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS

Respecto a estas recomendaciones (que en el informe iban de la 14ª a la 19ª), teniendo en cuenta las informaciones anteriores, nos hemos limitado este año a dos cuestiones:

1ª) En cuanto al registro de las necesidades educativas especiales (recomendación 15ª), y protocolos de actuación y garantías de confidencialidad (recomendación 16ª), si se ha terminado el trabajo de desarrollo de una aplicación informática que reúna todos los requisitos legales de confidencialidad y los consiguientes protocolos de actuación, a los que se hacía referencia en la anterior respuesta, y si efectivamente se están aplicando ya. Según se nos señala, se encuentran en fase de experimentación y ajuste.

2ª) En cuanto a la eliminación de barreras arquitectónicas en los centros (recomendaciones 18ª y 19ª).

El año anterior preguntamos si se había elaborado un “mapa” de situación sobre las condiciones de accesibilidad de los centros y si existía un plan de actuación que previese los pasos y recursos necesarios para pasar de la situación real (analizada, al menos para una muestra de centros, en nuestro informe *La accesibilidad a los edificios de uso público en la CAPV*) a una situación de accesibilidad universal (de acuerdo con el propio criterio recogido en una respuesta del departamento: “El objetivo es alcanzar el 100 % de accesibilidad en los centros escolares en un tiempo razonable”).

La respuesta recibida del departamento hacía constar:

- que las necesidades detectadas superaban las disposiciones presupuestarias del Servicio de Construcciones, lo cual obligaba a priorizar las actuaciones;
- que para establecer criterios de priorización, durante el año 2004 se había identificado los centros donde se escolariza alumnado con discapacidad motora y su previsible itinerario educativo, considerando el centro de destino y analizando su situación de accesibilidad, antes de acometer las medidas correctoras en aquellos centros donde la accesibilidad plena no estaba garantizada;
- y ofrecía el dato de que, en los últimos años, la realización de las obras para la supresión de las barreras y en cumplimiento de la Ley de Accesibilidad han supuesto, aproximadamente, un 35 % del presupuesto total asignado al capítulo de obras.

Nos pareció una respuesta claramente insuficiente y por ello consideramos que la supresión de barreras arquitectónicas y otros obstáculos debía ser objeto de una atención específica y prioritaria en futuras actuaciones, tal y como lo hicimos constar en nuestro informe del año pasado al Parlamento.

Así pues, este último año solicitamos las siguientes informaciones:

- 1) Cuantías presupuestadas y ejecutadas en supresión de barreras arquitectónicas en los últimos ejercicios presupuestarios, y número de centros educativos en los cuales, fruto de las obras realizadas, se han suprimido las barreras.
- 2) Si existe o no un “mapa de situación” real de la accesibilidad en los centros de nuestra comunidad, y si es así, cuáles son sus datos básicos: número y proporción de centros con y sin barreras, por etapas, territorios, etc.
- 3) Cuál es el horizonte temporal que el departamento plantea para alcanzar la plena accesibilidad en todos los centros y qué previsiones se han hecho para poder lograrlo.

La respuesta escrita del Departamento recogía el plan de obras 2006, el que se prevé la eliminación de barreras en 24 centros con sus correspondientes partidas presupuestarias (5.622.000 euros con cargo al presupuesto 2006 y, en algunos casos, compromisos adicionales para el siguiente ejercicio presupuestario). Pero junto a los datos se planteaba la conveniencia de mantener una reunión aclaratoria. Esta reunión, entre personal del Departamento y del Ararteko, se llevó a cabo el 1 de febrero de 2006 y sirvió, efectivamente, para intercambiar pareceres y aclarar algunas cuestiones. Especialmente:

- Que los datos aportados se refieren a las obras específicas para la eliminación de barreras pero que, en ocasiones, también se aprovechan otras obras mayores en un centro para conseguir su accesibilidad; en estos casos, se suele hacer una estimación sobre la parte del presupuesto de obra que correspondería a tal concepto.
- Que el criterio para determinar qué centros se incluyen en los programas anuales de supresión de barreras suele ser la escolarización en ese centro

de algún alumno con discapacidad física... Las limitaciones de este criterio son evidentes: que la obra no se ejecute hasta mucho tiempo después (por ejemplo, dos años) de iniciada la escolarización; que resulte imposible dar respuesta a situaciones de discapacidad sobrevenida...

- Que se está avanzando, mediante el trabajo de recogida de datos, por parte de los técnicos territoriales, en la elaboración de unas fichas de accesibilidad para cada centro y edificio, lo cual servirá, una vez finalizado, para obtener un mapa completo o una descripción de cuál es el estado de la situación. En esta cuestión –tantas veces demandada por nosotros–, en la reunión se plantearon las dificultades para poder terminar esa tarea en un plazo corto. El deseo expresado por la dirección correspondiente del departamento es el de finalizarlo este año.
- Que, en todo caso, se sigue manteniendo el objetivo de lograr la accesibilidad del 100 % de los centros. Los centros de nueva construcción, lógicamente, se ajustan a la normativa de accesibilidad. Por otra parte, mediante obras generales o específicas, se van resolviendo los problemas en un número significativo de centros, año a año. Las principales dificultades se concentran en centros antiguos, situados en zonas pendientes, con obras de adaptación muy costosas...
- Que existen otra vías de ayuda o promoción de la supresión de barreras (convocatoria de ayudas a los ayuntamientos; ídem para centros privados), aunque con unas cuantías o una utilización real bastante limitadas...

## 5. SENSIBILIZACIÓN SOCIAL E IMPLICACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES

En este apartado, en relación con la recomendación 21<sup>a</sup>, la anterior respuesta del departamento hacía referencia al establecimiento de algunas comisiones de seguimiento en las que pudieran aportar sus puntos de vista las federaciones de las asociaciones de padres y madres de alumnado con diferentes necesidades educativas especiales.

Solicitada información al respecto, se nos señala que siguen en funcionamiento las comisiones de seguimiento en el ámbito del alumnado ciego, alumnado con discapacidad intelectual y alumnado sordo. Además, se pretende poner en funcionamiento una comisión referida al alumnado con discapacidad física.

\* \* \*

Hasta aquí el resumen de la información solicitada y obtenida del Departamento de Educación sobre el cumplimiento de algunas de nuestras recomendaciones. Como se puede apreciar, se trata de una información amplia y detallada que permite cierto conocimiento y valoración de la situación actual y, también, su comparación, en algunos temas, con la situación de anteriores cursos, para ver la evolución o las tendencias. Por los datos obtenidos, en algunas cuestiones se aprecian avances en línea con las propuestas de nuestro informe. En otras, en cambio, la situación se mantiene o apenas varía. Posiblemente habría que centrar nuestras actuaciones de seguimiento en estas últimas.

## 6) Población infantil o adolescente con problemas de salud mental

### A) Antecedentes

La salud mental de la infancia y la adolescencia se abordó específicamente en nuestro informe extraordinario sobre la atención comunitaria a las personas con enfermedad mental (apdos. 4.6, 4.7 ó 3.4). Dicho informe fue hecho público y debatido en el Parlamento el año 2000 y, posteriormente, objeto de seguimiento mediante reuniones con las asociaciones, expedientes de oficio, visitas y solicitudes de información (cfr. informes ordinarios de los últimos años, cap. I, apdos. 1.1.9). En lo que respecta a la infancia y la adolescencia, entre las necesidades detectadas y destacadas se señalaban las siguientes:

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

También a alguna de las 18 recomendaciones del informe se refería, específicamente, a este sector de la población. Así, la recomendación 6ª proponía, textualmente: *“Incrementar los servicios destinados específicamente a la población de menores”*. Y lo argumentaba en los siguientes términos:

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

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

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

Estas cuestiones y propuestas –discutidas, en su día, por parte del propio Consejero de Sanidad– han venido siendo planteadas a esta institución en reiteradas ocasiones, tanto por parte de determinadas asociaciones, como por parte de los responsables de los sistemas de protección, o a raíz de las visitas que realizamos periódicamente a centros de protección y de reforma.

En cuanto a las iniciativas llevadas a cabo, a los pocos meses de hacerse público el informe, se puso en marcha un nuevo recurso en el Territorio Histórico de Bizkaia: el centro de día educativo-terapéutico ubicado en La Ola (Sondika). En febrero de 2004 la

Ararteko y personal de esta institución efectuaron una visita al centro para conocer, in situ, su funcionamiento. En el correspondiente informe dimos cuenta de ella y ofrecimos algunos datos significativos (cfr. Informe 2003, apdo. 1.1.9).

Una de las cuestiones sobre las que nos interesamos especialmente fue la de saber hasta qué punto las plazas existentes (10) eran suficientes para dar respuesta a las necesidades. Para valorarlo, se tenían en cuenta diferentes circunstancias:

- Se trataba del único centro de estas características para todo el territorio de Bizkaia.
- El convenio de colaboración que dio origen al servicio contemplaba, en principio, un centro de día con una capacidad de 20 usuarios.
- Era habitual que existiera una lista de espera (en el momento de la visita, de 6 menores que reunían todos los requisitos y cumplían todos los criterios de acceso).
- Existía cierto desconocimiento del recurso y, por tanto, posibles necesidades y demandas que ni siquiera se formulaban.
- Existía una franja de edad (adolescentes) que no tenían cabida en el centro...

Oídas las opiniones de las profesionales del centro y en función de los datos y de las valoraciones recogidas, esta institución llegó a la conclusión de que eran necesarios más recursos de estas características y planteó diferentes posibilidades (incremento de plazas, creación de nuevos recursos...). Planteó también la necesidad de que el centro dispusiera de un marco normativo más claro y garantista, al menos en aquellas cuestiones que afectan más directamente a los derechos: criterios de acceso, gestión de las listas de espera, reglamento de régimen interior, garantías en la confidencialidad de los informes...

Por otra parte, esta institución tenía conocimiento del *“Proyecto para la puesta en funcionamiento de un centro de día terapéutico-educativo para adolescentes”*, elaborado para Gipuzkoa por la Subcomisión infanto-juvenil del espacio sociosanitario, con la participación de Osakidetza, el Departamento de Educación y Gizartekintza.

Un proyecto con similitudes, y también con diferencias, respecto al centro visitado en La Ola pero que, en todo caso, trata de dar respuesta a una serie de necesidades que nadie ponía en duda y, sin embargo, no acaba de materializarse.

Por ello, el Ararteko volvía a pedir información actualizada al Departamento de Educación. En concreto, para saber:

- Si se había introducido o estaba previsto introducir alguna modificación significativa en relación con el recurso de La Ola.
- En qué fase se encontraban los proyectos de creación de nuevos recursos en los territorios de Álava y Gipuzkoa y a qué podía deberse el retraso en su puesta en marcha.

En su respuesta, de 2 de febrero de 2005, el Departamento de Educación señalaba que la comisión de seguimiento de La Ola había propuesto el aumento de la capacidad de la unidad; que *“esta posibilidad está en estudio, ya que implica el compromiso de las tres entidades que intervienen en la experiencia, no sólo del Departamento de*

Educación”; y que hay que tener en cuenta “que una unidad de estas características tiene un tamaño crítico más allá del cual no conviene su ampliación”.

Respecto a la creación de otras unidades similares, recuerda el criterio de “no promover en exceso equipamientos específicos fuera de la red ordinaria tanto educativos como de salud mental infanto juvenil”, y apunta la creación de unidades hospitalarias de adolescentes y la voluntad de dotar a las distintas unidades, mediante un decreto cuyo borrador se estaba elaborando, de una estabilidad administrativa y un marco adecuado de actuación.

## B) Seguimiento el último año

Durante este último año, la institución del Ararteko ha seguido recibiendo nuevas demandas sobre la urgencia de disponer, en nuestra Comunidad, de servicios específicos que atiendan adecuadamente a determinadas necesidades de atención a la población infantil y adolescente con graves problemas de salud mental. En algunos casos, por considerar que tales recursos, simplemente, no existen. En otros casos, por valorar la respuesta que se les da como claramente insuficiente.

Esta demanda se reitera, prácticamente, en cada una de las visitas que realizamos a los centros de acogida y de internamiento, así como en las reuniones mantenidas con responsables y profesionales de los sistemas de protección y de justicia juvenil. De forma menos sistemática, se nos suele plantear también en la relación con centros educativos ordinarios o con otros profesionales que trabajan directamente con los menores de edad (profesorado, orientadores, jueces de menores, personal del sistema sanitario...).

Aunque resulte muy difícil disponer de datos objetivos, la valoración global suele ser coincidente: los problemas de salud mental en este sector de la población no sólo se mantienen, sino que aumentan y siguen, por razones varias, sin obtener una respuesta adecuada.

Además de esta demanda generalizada, durante este año, un grupo de padres y madres afectados, con la colaboración de las asociaciones de familiares de personas con enfermedad mental, presentó una queja concreta ante el Ararteko respecto a la continuidad de uno de los pocos recursos específicos destinados a este sector: **la unidad educativo-terapéutica de La Ola**, amenazada de cierre.

El seguimiento se ha centrado, pues, en esta cuestión, tanto mediante el consiguiente expediente de queja, como por la solicitud de información dirigida al Departamento de Educación en el marco del seguimiento al informe sobre necesidades educativas especiales.

Las peticiones de información cursadas pretendían conocer cuál es la realidad actual del centro (número de usuarios, lista de espera...), la previsión respecto a su futuro y, en un plano más general, la opinión de los dos departamentos más implicados (Educación y Sanidad) sobre la necesidad de crear nuevos recursos destinados a la atención del sector, así como las previsiones que tuvieran al respecto.

De las respuestas obtenidas de ambos departamentos se puede concluir que:

- La continuidad del servicio se ha visto afectada por la decisión de la BBK –titular de las instalaciones y firmante del convenio– de dedicar los locales de



la Ola a nuevas funciones y sectores sociales, lo que ha supuesto un cambio de contexto para el centro. Esta decisión fue comunicada a las partes a finales del curso anterior.

- Respecto al curso 2005/06, el centro de día se ha seguido manteniendo dentro de las instalaciones de la Ola, aunque en otro edificio, con un proyecto similar al de cursos pasados, si bien –según el escrito del Departamento de Educación– “está ensayándose ampliar la atención de 10 a 15 alumnos/as”. Respecto al número de menores atendidos, Osakidetza señala que son 10 en el Centro de día y que “También se está desarrollando por el mismo equipo un programa intensivo de tratamiento ambulatorio, para aquellos niños (10) que están en espera de acceder al Centro o de seguimiento post-alta”.
- No obstante, como se añade en la respuesta del Departamento de Educación, “Esto a la larga no es considerado como solución ni por Educación ni por Osakidetza, básicamente en razón de que el entorno cambia de forma drástica en el momento en que deja de ser un entorno educativo para convertirse en un entorno laboral de adultos discapacitados”.
- No existe todavía un emplazamiento alternativo para el futuro del servicio. Según parece se están valorando diferentes opciones.
- Y en cuanto a las unidades terapéutico educativas de los territorios de Gipuzkoa y Álava, el Departamento de Educación expresa que “no ha habido avances significativos”.

Así pues, todas las informaciones son preocupantes y, ante ellas, no nos cabe sino seguir insistiendo en lo que hemos mantenido reiteradamente: que nuestro sistema de atención carece de recursos que den una respuesta específica a determinadas situaciones (de enfermedad mental o toxicomanías en menores); y que, en otros casos –al menos, según la opinión generalizada de los profesionales y responsables en relación directa con este sector–, dicha respuesta se considera claramente insuficiente. Ello está exigiendo, en las situaciones más graves, tener que recurrir a servicios particulares o efectuar derivaciones a recursos situados fuera de nuestra Comunidad (por ejemplo, a Navarra o a Cataluña), soluciones que no pueden ser alternativas de futuro. Esta institución considera que se trata de un problema grave, que tendría que ser objeto de atención específica y que exige una respuesta urgente.

## 7) **Menores detenidos. Actuaciones policiales en relación con menores**

Como en años anteriores, también en éste, con ocasión de las visitas a los lugares de detención, hemos seguido prestando una atención especial a las condiciones en las que permanecen detenidas las personas menores de edad, tanto en las comisarías de la Ertzaintza como de las policías locales.

En este sentido, en las últimas visitas efectuadas, en este caso a lugares de detención de las policías locales, hemos podido comprobar que sigue manteniéndose la carencia, en las comisarías, de lugares destinados específicamente a la detención de las personas menores de edad, lo que, de rebote, suele hacer más difícil nuestro seguimiento sobre las condiciones reales en las que se encuentra el menor mientras permanece detenido.

Pero, aparte de esa cuestión, ya abordada en informes anteriores, durante este último año hemos llevado a cabo numerosas iniciativas en relación con el trato o actuación policial hacia personas menores de edad. En algunos casos, en respuesta a las quejas recibidas por un trato policial considerado incorrecto; en otros, de oficio, ante determinadas informaciones recogidas con motivo de nuestras visitas a los centros de acogida de menores. Tanto en la introducción del área de Interior (cfr. cap. I) como en el apartado específico dedicado a la problemática de las personas extranjeras se han recogido ya algunas de estas cuestiones.

Así pues, aquí nos limitaremos a recordar cuáles han sido los temas objeto de investigación y a efectuar alguna observación o consideración en torno a ellos.

- Con frecuencia, la intervención policial con menores se concreta en la entrega o el traslado de estos de las dependencias policiales a los centros de acogida (es el caso, por ejemplo, de los menores extranjeros no acompañados), o en el traslado de unos servicios a otros (por ejemplo, de un centro de internamiento al juzgado o a los servicios de atención sanitaria).

Respecto a la primera situación, con motivo de la elaboración del Informe extraordinario sobre menores extranjeros no acompañados y, sobre todo, a raíz de algunas informaciones obtenidas en el territorio de Gipuzkoa y tras la visita, ex profeso, al centro de acogida de urgencia de Urnieta, esta institución inició actuaciones de oficio ante la Ertzaintza y las policías locales de las tres capitales provinciales. Del resultado de estas actuaciones se da cuenta en el apartado correspondiente, de este mismo capítulo, y se concluye la necesidad de disponer de unos criterios de actuación más claros.

Respecto a los traslados de menores desde los centros de internamiento a otros servicios, como los juzgados o centros sanitarios, ha sido objeto de seguimiento en nuestras visitas periódicas a dichos centros, tratándolo tanto en las reuniones mantenidas con los educadores como en algunas entrevistas realizadas a menores.

- Llama la atención, este año, en comparación con años anteriores, la cantidad de quejas recibidas en relación con el trato policial indebido o el uso desproporcionado de la fuerza en actuaciones desarrolladas por agentes fuera de las dependencias policiales. De buena parte de ellas se da información en el área de Interior, en este mismo informe (cfr. cap. I).

Como se puede ver, las actuaciones denunciadas abarcan múltiples conductas: retención del menor durante un tiempo considerable; no dar información de la detención a los progenitores; no permitirles el acceso al contenido del atestado policial; posible uso abusivo de la fuerza; detención por conductas que, a primera vista, podrían carecer de la relevancia penal que pudiera justificarla; garantías respecto a la cancelación de los datos personales que constan acerca del menor detenido... Especialmente preocupante nos parece la posible práctica de la "contradenuncia": formulación de una denuncia por desobediencia o resistencia a los agentes de la autoridad presentada por los propios agentes y que pueda obedecer a que consideren que su intervención va a ser, seguramente, objeto a su vez de queja o denuncia.

- En otros casos, las quejas tramitadas no se han referido a la intervención policial sino, precisamente, a su inhibición ante molestias derivadas, por ejemplo, del denominado “botellón”.
- También se han llevado a cabo algunas actuaciones en relación con la información que las fuentes policiales puedan proporcionar sobre personas menores detenidas, tema que ha sido objeto de recomendaciones específicas por parte de esta institución.  
En este sentido, nos parece especialmente grave el caso –investigado este último año– de divulgación de una información policial referente a menores extranjeros no acompañados detenidos por la Ertzaintza, utilizada como elemento de presión para rechazar la apertura del centro de acogida previsto en Nanclares de la Oca.

## 8) Otras situaciones de vulnerabilidad

En los apartados anteriores hemos resumido las actuaciones de seguimiento llevadas a cabo respecto a siete grupos de menores o situaciones que, hasta la fecha, habían sido objeto de atención específica y, prácticamente en todos los casos, motivo de análisis y recomendaciones en diferentes informes extraordinarios.

Además de a estos siete sectores, durante este último año, y a través de iniciativas muy diferentes, el Ararteko ha dedicado también una atención especial a otras situaciones o grupos de especial vulnerabilidad. Así, por ejemplo:

- Respecto a las condiciones de **escolarización del alumnado de origen extranjero**, se ha llevado a cabo, mediante una beca, un trabajo de investigación ya finalizado y del que damos cuenta en este mismo informe (“*Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava*”).
- Respecto a la escolarización y resultados escolares de **menores de etnia gitana**, hemos mantenido relaciones con las asociaciones del pueblo gitano y otras con programas dirigidos a este sector, se ha participado en actos de apoyo o fomento de la motivación escolar dirigidos a ellos, se han solicitado datos actualizados al Departamento de Educación, y se ha efectuado el seguimiento correspondiente a la población temporera.
- Respecto a las **situaciones de abuso sexual**, personal de esta institución apoyó y tomó parte en la reciente realización de un seminario de trabajo, organizado por Save the Children, para la elaboración de un protocolo conjunto de intervención.
- Respecto a los **derechos de los menores en relación con los programas de televisión, internet y juegos interactivos**, el Ararteko presentó sus propuestas y aportaciones al Seminario de trabajo llevado a cabo junto con otras defensorías de cara a las XX Jornadas de Coordinación de Defensores (cfr. resumen de las Jornadas, en este mismo informe, cap. VI).
- También respecto a los **adolescentes transgresores** o con graves problemas de conducta, personal del Ararteko participó activamente en el reciente con-

greso llevado a cabo, a iniciativa de la Diputación Foral de Bizkaia, sobre esta problemática.

- Por último, conviene señalar aquí algunas de las intervenciones llevadas a cabo en relación con el **acoso escolar**:

- Por una parte, la realización del II Foro de Participación Ciudadana y el inicio de la investigación sobre convivencia y confrontación entre iguales en los centros de enseñanza secundaria, de los que se ofrece un resumen en este mismo informe (cfr. cap. VI).
- Por otra parte, las reflexiones y aportaciones del Ararteko al debate social surgido en torno a este problema, en concreto, la ponencia “Violencia escolar y familiar”, presentada en las XX Jornadas de Coordinación de Defensores y reproducida en este informe (cfr. anexo 1).
- Pero, al margen de las iniciativas anteriores, hay que hacer constar aquí la cantidad de consultas y quejas, formales e informales, recibidas en esta institución durante este último año.

En estos casos, hemos intentado siempre dar una respuesta personalizada y proporcional al problema, tratando de reorientar los casos hacia las instituciones que consideramos más adecuadas: en algún caso muy grave, incluso hacia el sistema judicial; pero, en la inmensa mayoría, hacia el propio sistema educativo y sus recursos (los centros educativos; la inspección; los servicios de apoyo; el programa específico Hezikidetza...), en la consideración de que son estos quienes pueden y deben dar las respuestas más adecuadas a este tipo de problemas.

Llama la atención, sin embargo, la angustia y preocupación que, con frecuencia, nos transmiten los padres/madres afectados por situaciones de acoso a sus hijos, al considerar que dichas instancias no dan a sus quejas la importancia que merecen, o bien ofrecen respuestas insuficientes o, incluso, se inhiben ante el problema.

Se trata, sin duda, de una problemática compleja y donde no está resultando nada fácil mantener posturas equilibradas y, al mismo tiempo, eficaces.

## 9) **Algunas consideraciones de carácter global**

Conviene ser consciente o hacer explícitos algunos de los problemas que conlleva el haber utilizado el esquema anterior, ofreciendo una información sector por sector, e incluso el hecho de diferenciar o calificar determinados sectores como “especialmente vulnerables”. Así:

- El simple hecho de catalogar a un sector de menores como especialmente vulnerable (o, si se quiere, en forma más precisa, de sector en situación de especial vulnerabilidad) supone un riesgo de mayor estigmatización de dicho sector, de “problematizar” aún más sus problemas al volcar la atención sobre ellos. Además, podría pensarse que, al señalar unos sectores y no otros, sólo aquellos se corresponden con las situaciones de especial vulnerabilidad. En nuestro caso, más bien habría que entender que, por unas u otras razones, son estos

los sectores sobre los que hemos podido mantener una atención preferente, lo cual no impide que existan otros, seguramente, en situaciones igualmente vulnerables (por poner algunos ejemplos: menores en situaciones de maltrato familiar no detectadas; menores víctimas del terrorismo; menores con padres o madres encarceladas; menores hospitalizados; etc.).

- Por otra parte, como hemos advertido en anteriores informes, el hecho de analizar la situación de cada uno de estos colectivos de manera independiente puede inducir a pensar que estamos ante problemáticas o grupos de menores independientes o sin conexión entre sí. Sin embargo, no es así. Con frecuencia –quizá cada vez con mayor frecuencia– el menor que hoy aparece formando parte de uno de estos grupos, o con el que hoy nos encontramos en un determinado servicio, mañana ha pasado a engrosar otro diferente. Seguramente el ejemplo más claro se esté dando en la gran proporción de menores infractores que provienen de servicios de protección, que presentan graves problemas de atención psiquiátrica, o que han estado desescolarizados... En este mismo capítulo se ofrecen datos significativos sobre ello. Esta realidad, preocupante, pone en evidencia que en nuestra sociedad siguen existiendo auténticos “circuitos de exclusión”, focos de inequidad, que afectan a un determinado número de menores, necesitados de una atención social e institucional prioritaria, compensatoria, lo que exige la colaboración estrecha entre los diferentes sistemas y servicios.
- Es cierto que cada uno de los sectores estudiados presenta una problemática específica. Pero también es cierto que en todos o en muchos de ellos se pueden apreciar problemas comunes o que algunos problemas, precisamente, surgen o tienen que ver con las relaciones entre ellos. Así, por ejemplo:
  - La falta de recursos sociosanitarios, a pesar del consenso existente sobre su necesidad y oportunidad, o las dificultades de coordinación entre servicios (servicios de acogida, servicios educativos, servicios sanitarios, servicios sociales de base...) influyen negativamente en la calidad de la atención y en el seguimiento y coherencia de las intervenciones.
  - La atención institucional, con frecuencia, abarca un determinado período de tiempo que, en un momento determinado, a veces por razones ajenas a lo que podría ser el itinerario educativo, quedan cortadas. En este sentido, como ya se ha señalado, resultan especialmente preocupantes la gran proporción de menores en reforma que proviene de los servicios de protección y las dificultades que a veces se observan para garantizar la continuidad en la intervención entre unos y otros servicios. Igualmente preocupante resulta el abandono o las escasas alternativas, a los 18 años, tras un período en protección o en internamiento, por lo que supone de interrupción brusca del proceso formativo y de riesgo de exclusión o de llevar a cabo actuaciones delictivas.
- Retomando desde otra perspectiva el primer riesgo apuntado, conviene señalar que, al margen de las intervenciones propiamente institucionales, preocupa

también a esta institución el tratamiento que, en ocasiones, se da en los medios de comunicación a noticias referidas a menores de los colectivos señalados o de otros igualmente vulnerables. Especialmente cuando la información parece provenir de agentes policiales y puede producir alarma social o el reforzamiento de estereotipos y de la marginalización. El interés superior del menor –principio rector de todas las decisiones e intervenciones institucionales– debe guiar también la información que se haga pública sobre cuestiones que le afecten y primar sobre cualquier otro interés mediático.

Creemos que en este mismo informe hemos recogido algún ejemplo suficientemente significativo para poder apreciar la incidencia que determinadas informaciones tienen a la hora de configurar la opinión pública acerca de ese sector.

## **QUEJAS Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS**

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, no son muchas las quejas recibidas en esta institución referidas específicamente o de modo directo a menores; y menos aún las presentadas por ellos mismos. Ello puede deberse a diferentes factores: la falta de conciencia sobre sus propios derechos, el desconocimiento de los menores de la existencia de esta institución como mecanismo de defensa abierto también a ellos, la falta de destrezas, hábitos o confianza para dirigirse a las instituciones, la dependencia que suelen tener de la familia o de otras personas e instituciones... En algunos casos las quejas nos han sido planteadas por asociaciones que trabajan con sectores vulnerables o conectoras de determinadas situaciones.

Sin embargo, si consideramos las quejas desde una perspectiva más amplia, son muchas las que, de una forma más o menos directa, afectan a personas menores de edad. Así, por ejemplo, prácticamente toda el área de educación, exceptuando el nivel superior de educación universitaria, tiene una relación directa con el tratamiento de los menores en nuestra Comunidad (cfr. área de Educación, cap. I de este informe). Y lo mismo podríamos decir de otros servicios (de protección, judiciales, sanitarios...) destinados específicamente a las personas menores de edad. Lógicamente, la mayoría de las quejas e intervenciones referidas a menores suelen estar relacionados con estos sectores.

Así, en las quejas y actuaciones de este año se han abordado cuestiones como las siguientes:

- trato policial indebido, uso desproporcionado de la fuerza o, en sentido contrario, inhibición policial;
- acoso, maltrato o victimización entre iguales, en los centros educativos o fuera de ellos;
- condiciones en las que se llevan a cabo las visitas o la relación entre menores y padres en casos de separación;
- condiciones laborales de los profesionales que trabajan en centros de menores y que repercuten negativamente en la calidad y continuidad del servicio;

- informaciones policiales sobre menores y criterios de divulgación de las mismas;
- negativa a empadronar menores extranjeros en determinadas situaciones (viviendo en una caravana; acogidos pero sin documentación);
- respeto a los derechos de la infancia en programas de televisión;
- acceso a la información policial sobre un menor por parte de padres separados;
- denegación de determinadas pruebas a menores en procesos de separación;
- criterios de planificación escolar en determinadas zonas con riesgo de creación de guetos escolares;
- supresión de la oferta escolar en determinados modelos, cierre o falta de continuidad de algunas unidades;
- insuficiente oferta educativa de aulas de dos años en determinados lugares;
- problemas de mantenimiento y de traslados de centros educativos;
- problemas de accesibilidad en centros educativos;
- criterios y prioridades en la admisión de alumnos (preferencia a los hijos de empleados municipales; admisión de solicitudes en casos de adopción aún en tramitación...);
- problemas acerca del transporte y comedores escolares;
- criterios para conceder o rechazar la idoneidad de las parejas que solicitan una adopción;
- criterios de los centros de protección para actuar ante las fugas protagonizadas por menores acogidos o para actuar ante conductas graves;
- normas de convivencia y procedimientos de sanción en los centros de internamiento;
- posibilidades y condiciones de escolarización en el tramo 0-3 años;
- posibilidades y condiciones de escolarización en relación con los modelos lingüísticos demandados por los padres;
- condiciones de escolarización y atención sanitaria en los centros a niños con enfermedades o necesidades de medicación o control;
- condiciones en las que se producen las detenciones policiales de menores y las entregas a los servicios de acogida;
- criterios de actuación o en la tramitación de expedientes para la concesión o renovación de la autorización de residencia por parte de las diputaciones forales, en los casos de menores extranjeros no acompañados acogidos en los centros;
- condiciones de escolarización de menores con necesidades educativas especiales;
- condiciones de escolarización de determinados colectivos de menores en situaciones de vulnerabilidad, como, por ejemplo, hijos e hijas de familias de trabajadores temporeros, menores extranjeros no acompañados...
- continuidad y criterios comunes de intervención entre los servicios de protección y los servicios de justicia juvenil;
- criterios para la concesión de ayudas por gastos sanitarios.

Como se apunta en los ejemplos anteriores y al igual que otros años, buena parte de las quejas y actuaciones del último año se han centrado en dos áreas:

- Educación: condiciones y criterios de escolarización, especialmente para colectivos socialmente desfavorecidos, con necesidades educativas especiales, o de determinadas edades (0-3 años); criterios de planificación; acceso a determinados servicios...
- Intervenciones judiciales o en materia de protección de menores: discrepancias respecto a las intervenciones institucionales en materia de acogimientos, adopciones, separaciones, régimen de visitas, acceso a la información...

Pero también resultan muy destacables, este año, las quejas o intervenciones relacionadas con actuaciones policiales y con situaciones de acoso, agresiones, posibles maltratos o abusos a menores, cuestiones que, normalmente, no suelen llegar hasta esta institución. En los casos más graves o de delito, porque suelen ser denunciados antes, o investigados por, las autoridades judiciales. En los menos graves, porque se suelen resolver en los propios centros, con la aplicación de medidas educativas.

En los dos últimos años, sin embargo, bien por queja bien de oficio, el Ararteko ha intervenido en varios casos graves de posible maltrato, incluso con resultado de muerte. En el apartado siguiente hacemos referencia a alguno de ellos.

## **ACTUACIONES DE OFICIO ANTE HECHOS O SITUACIONES DE ESPECIAL GRAVEDAD**

En el año 2004, el Ararteko intervino a raíz de algunos casos especialmente graves y que supusieron la muerte violenta de tres personas menores de edad: el joven J.C. cuyo suicidio, en Hondarribia, se relacionó con un caso de acoso o maltrato entre iguales; las jóvenes A.M.D.S y S.F., que murieron a consecuencia de un incendio provocado por otro joven en la chabola en la que pasaban la noche, en el término municipal de Santurtzi.

Al margen del esclarecimiento de los hechos, objeto de la investigación judicial, en ambos casos existían implicaciones institucionales o de servicios de la Administración sobre las que esta institución dirigió sus actuaciones: centro y autoridades de educación en el primer caso; centro de acogida, autoridades de protección y servicios policiales en el segundo. En el capítulo I del informe del año pasado ofrecimos un resumen de las actuaciones llevadas a cabo en cada caso hasta aquel momento (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.5).

En otro orden de cosas, y sin que la gravedad de las consecuencias pudiera ser comparable, el Ararteko también intervino en el esclarecimiento de un posible caso de maltrato a un joven sujeto a medida judicial de internamiento en centro (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.6).

Los casos citados pusieron al descubierto o aportaron más luz sobre realidades semiocultas, poco conocidas o ante las cuales existían serias limitaciones en la respuesta institucional:

- situaciones de acoso o victimización entre iguales;
- limitaciones del sistema de protección para atender adecuadamente a determinados adolescentes;



- limitaciones de los centros de internamiento para afrontar con garantías determinadas conductas...

Dada la gravedad de los hechos, y también de los problemas subyacentes, el Ararteko ha mantenido su atención y llevado a cabo iniciativas respecto a ellos. Así:

- En lo que se refiere a las situaciones de acoso o de confrontación, como ya hemos señalado, se está llevando a cabo una investigación en una muestra significativa de centros de secundaria (cfr. cap. IV. Informes extraordinarios). Por otra parte, respecto a la situación concreta de los menores condenados judicialmente en relación con el maltrato a J.C., en Hondarribia, el Ararteko ha mantenido una atención permanente que se ha concretado en escritos y reuniones con los padres de los menores afectados, con los responsables del sistema educativo y de los centros escolares, con los responsables del sistema de justicia juvenil y el centro de internamiento, con las instancias judiciales... Además, en las visitas periódicas de personal del Ararteko al Centro Educativo Ibaondo, donde cumplen las medidas de internamiento, sus situaciones concretas han sido objeto de seguimiento.
- En cuanto a las limitaciones que el sistema de protección tiene para responder adecuadamente a determinadas conductas, especialmente de adolescentes con graves problemas, esta institución ha seguido con interés o preocupación determinadas iniciativas y reacciones, tanto respecto al debate teórico de alternativas (por ejemplo, en el congreso sobre adolescentes transgresores llevado a cabo en Bilbao en el mes de noviembre), como de posibles aplicaciones (intento de creación de un centro especializado en adolescentes con graves problemas de conducta en el municipio de Erandio).
- Y en cuanto a las limitaciones o dificultades de los centros de internamiento para afrontar determinadas conductas con todo tipo de garantías, especialmente cuando resulta necesario el uso de la fuerza o la adopción de sanciones que suponen el aislamiento del grupo, los pasos dados los hemos reflejado ya anteriormente en este mismo capítulo (apartado "Menores infractores").

Con frecuencia, estos problemas han alcanzado gran trascendencia social y han sido objeto de tratamiento en los medios de comunicación. Ello, sin duda, puede ayudar al logro de una mayor conciencia social ante determinados problemas, pero también puede favorecer la creación de una alarma o un estado de opinión que, en lugar de ayudar a su resolución, puede entorpecerla. Determinadas reacciones vecinales vividas este último año en contra de la creación de nuevos recursos destinados a adolescentes con problemas constituyen un ejemplo preocupante de lo que estamos diciendo. En este sentido, el Ararteko quiere recordar e insistir en las cuestiones y propuestas que en su día planteó en la recomendación general efectuada sobre "El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad", por considerarla plenamente aplicable y útil ante este tipo de situaciones (cfr. Informe 2001, pp. 477 y ss.).

## **COLABORACIÓN CON LOS AGENTES SOCIALES Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL**

Como se ha señalado ya en el apartado correspondiente a la relación con el mundo asociativo, el Ararteko mantiene, entre sus líneas de actuación, una opción clara de intercambio de colaboración con los diferentes agentes sociales que, en el tema que aquí nos ocupa, trabajan en el campo de la infancia o la adolescencia. Bien en la divulgación o defensa de sus derechos, bien en la gestión de determinados recursos destinados, muchas veces, a sectores de menores en situaciones especialmente problemáticas.

Esta relación de colaboración se ha llevado a cabo en este año por medio de diferentes actividades, entre las que podemos destacar, como más significativas, los contactos mantenidos con diferentes asociaciones o instituciones que trabajan en la atención a menores en situaciones de riesgo o con necesidades específicas. Asociaciones u organizaciones como Kalé dor Kayikó, Gao Lacho Drom, Kidetzta, Landalan, Berriztu, Gaztaroan Ekin, Salesianos, Terciarios capuchinos, Terciarias capuchinas, Enseñantes con gitanos, AGIPASE, Cruz Roja, Hezilan... También con organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de la infancia como Unicef, la Plataforma de Organizaciones para la Infancia o Save the Children. Y en un plano más amplio o ligado a la educación, las relaciones o intercambios mantenidos con los centros escolares, con asociaciones de padres y madres de diferentes centros educativos, o con equipos de educadoras de determinados sectores o etapas.

En el marco de esta colaboración con asociaciones e instituciones se puede destacar también la intervención del Ararteko o de personal de la institución en foros y encuentros organizados por ellas, centrados en la problemática de los menores, tanto en nuestra Comunidad como fuera de ella.

En algunos casos, acudiendo a los propios centros educativos; en otros, atendiendo a los grupos escolares que han visitado la institución del Ararteko.

En esta misma línea, como una forma más de fomentar la sensibilización de los agentes educativos y de los propios menores de edad, se puede encuadrar aquí la exposición itinerante promovida por la institución del Ararteko, de la que damos cuenta en otro apartado de este mismo informe.

## **DIFUSIÓN DE LA CULTURA DE LOS DERECHOS DE Y EN LA INFANCIA**

En esta línea de actuación se han venido encuadrando diferentes iniciativas del Ararteko encaminadas a difundir los derechos específicos de la infancia, a poner a disposición de los agentes educativos materiales didácticos sobre derechos humanos, a dar a conocer la institución a las personas menores de edad, a debatir determinados problemas que afectan a sus derechos, etc.

Así, durante el año 2005, podemos señalar, entre otras, las siguientes iniciativas:

- La distribución entre los centros educativos del País Vasco de carteles y calendarios de uso personal que buscan la divulgación de la Convención sobre los derechos de la infancia y el respeto a la diferencia.

- La incorporación de nuevos elementos a la página web de la institución del Ararteko dedicada específicamente a los temas de menores.
- La atención y la presentación de la institución a los grupos escolares de centros educativos de Vitoria-Gasteiz, que han acudido a visitar la sede dentro del programa de colaboración con su Ayuntamiento.
- La intervención directa en algunos centros educativos que han solicitado nuestra presencia para presentar la institución a grupos de escolares o de futuras educadoras, normalmente en el marco de un trabajo sistemático sobre derechos humanos.
- La realización de la exposición fotográfica sobre “La Ley de la Infancia” llevada a cabo, a lo largo del último trimestre del año 2005, en siete municipios de nuestra comunidad...

Respecto a los materiales didácticos para trabajar sistemáticamente sobre derechos humanos, fruto de cuatro convocatorias específicas de becas, en los últimos cursos se han enviado a todos los centros una carpeta de materiales para la Educación Secundaria, otra sobre derechos de la infancia para los centros de Enseñanza Primaria, una caja con barajas, guías y recursos para trabajar los derechos humanos, de forma más lúdica, a los centros de Educación Secundaria y otros servicios educativos, y, finalmente, un CD interactivo sobre derechos de la mujer (cfr. cap. I, apdo. 2.3. del informe 2004).

Estas actuaciones, como siempre hemos insistido, deben enmarcarse en una perspectiva mucho más amplia: la preocupación y el compromiso de la institución del Ararteko con la socialización de los menores en una cultura basada en el respeto a los derechos humanos y en los valores de la tolerancia y el respeto. Algo necesario en cualquier sociedad democrática, y más aún en la nuestra, que ha convivido durante tantos años con la utilización sistemática de la violencia y el asesinato. Frente a ello, esta institución ha pretendido, en todo momento, defender el valor supremo de la vida humana y efectuar propuestas para que los valores de la convivencia sean abordados de forma sistemática en el sistema educativo. La elaboración y difusión de materiales de uso escolar sobre derechos humanos para el alumnado no es sino una contribución a ello.

Durante este último año, con motivo de la exposición fotográfica a la que hemos hecho alusión, el Ararteko editó y distribuyó entre todos los centros de Enseñanza Primaria y Enseñanza Secundaria nuevos materiales para su mejor aprovechamiento didáctico: carteles, cuadernos de actividades para el alumnado, guía de trabajo para el profesorado... Además, una vez finalizada la exposición, se ha editado su catálogo en CD y próximamente será enviado a los centros junto con la convocatoria de un nuevo concurso escolar de trabajos en torno a los derechos humanos.

## **RECOMENDACIONES DE CARÁCTER NORMATIVO PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO**

Durante los últimos años, esta institución ha efectuado diversas recomendaciones de carácter normativo en relación con la situación de los menores. Algunas de ellas tienen relación directa con los sectores, problemáticas o situaciones aquí resumidas. Nos referimos, especialmente, a:

- La necesidad de una ley de atención a la infancia y a la adolescencia que estableciera criterios comunes y requisitos básicos exigibles en los tres territorios históricos, que incluyera tanto los sistemas de protección como los centros de internamiento.
- Algunas de las recomendaciones generales que se hicieron en el informe extraordinario sobre necesidades educativas especiales, que exigen modificaciones normativas.
- La conveniencia de un adecuado desarrollo de la atención educativa infantil en el tramo de cero a tres años.
- La necesidad de revisar la normativa de derechos y deberes del alumnado de los centros educativos...

Algunas, como las modificaciones normativas propuestas en el informe sobre necesidades educativas especiales y la revisión de la normativa sobre derechos y deberes del alumnado, siguen aún pendientes. Otras han sido objeto de proyectos y normas ya aprobadas.

En relación con estas últimas, en este mismo informe hemos insistido en la necesidad de aplicar y/o desarrollar dos normas relativamente recientes, de rango muy diferente, pero de gran aplicación en sectores o servicios como los que son objeto de seguimiento de esta institución:

- La Ley de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, aprobada por el Parlamento Vasco en febrero de 2005 y que exige un importante desarrollo normativo.
- El Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000, que entró en vigor en marzo de 2005.
- La aplicación y desarrollo de estas normas requiere recursos adecuados y el cumplimiento del principio de prioridad presupuestaria que contempla la propia Ley de Atención y Protección de la Infancia y Adolescencia.

#### 4. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS Y DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS

En este apartado se trata de reflejar las principales actuaciones llevadas a cabo durante el año 2005 que afectan a personas extranjeras extracomunitarias y a las minorías étnicas.

Son las siguientes:

- a) Actuaciones relacionadas con el proceso extraordinario de normalización de la situación jurídica de las personas extranjeras, en el que este año, a diferencia de otros procesos de regularización extraordinaria, la participación de los ayuntamientos ha sido muy relevante.
- b) Actuaciones relacionadas con la entrada en vigor en diciembre de 2005 de la previsión legal sobre la caducidad del empadronamiento de las personas extranjeras que carecen de autorización de residencia permanente y no han renovado el padrón.
- c) Menores de edad extranjeros no acompañados.
- d) Seguimiento de la recomendación de carácter general que se incluye en el informe anual de 2004 sobre el tratamiento de la información con relación a la inmigración por parte de los cuerpos policiales.
- e) Asentamientos en municipios de la CAPV de personas extranjeras de etnia gitana.
- f) Otras actuaciones que afectan a personas inmigrantes extranjeras.
- g) Colaboración con los agentes sociales y sensibilización social.

##### a) **Actuaciones relacionadas con la participación de los ayuntamientos en el proceso extraordinario de normalización de la situación jurídica de las personas extranjeras**

En el año 2005 hemos recibido más quejas que otros años sobre las actuaciones que desarrolla la Administración en la concesión a las personas extranjeras de la autorización de residencia, por la participación de los ayuntamientos en el proceso extraordinario de documentación. Aunque algunas quejas, como otros años, se referían al procedimiento ordinario, que, en general, las personas y organizaciones suelen dirigir directamente al Defensor del Pueblo, en ocasiones, también las recibimos nosotros. En estos casos las derivamos al Defensor del Pueblo y posteriormente nos informa de las actuaciones que lleva a cabo para resolverlas.

Con la aprobación del nuevo reglamento de extranjería por RD 2393/2004, de 30 de diciembre, se ha desarrollado un proceso de normalización, regulado en su disposición transitoria tercera, que ha permitido la regularización de la situación jurídica a las personas extranjeras que cumplían unas condiciones, fundamentalmente relativas al contrato de trabajo y al tiempo de estancia. En el proceso han intervenido los ayuntamientos de la CAPV, porque uno de los requisitos exigidos era acreditar, mediante el certificado de empadronamiento, la estancia en el Estado con fecha anterior al 8 de agosto de 2004. Las quejas que hemos recibido cuestionaban la no expedición del

certificado de empadronamiento por algunos ayuntamientos, trámite que era esencial para la concesión de la autorización de trabajo y residencia por parte de la Administración general del Estado.

La participación de los ayuntamientos, en un principio, se había limitado a la expedición del certificado de empadronamiento de las personas que constaban en sus registros. A partir del 12 de abril de 2005, cuando quedaba menos de un mes para que acabara el plazo de presentación de solicitudes (7 de mayo), en respuesta a numerosas peticiones de organizaciones sociales, así como del Defensor del Pueblo y de la Mesa para el diálogo social, se estableció la posibilidad de que los ayuntamientos expidieran certificados de empadronamiento a personas que residían con anterioridad al 8 de agosto de 2004, pero que no figuraban inscritas. Las instrucciones que regularon esta nueva posibilidad fueron muy discutidas porque variaban criterios sobre la documentación que se debería tener en cuenta para la expedición del certificado, lo que provocó desconcierto entre las personas, las organizaciones sociales y los propios ayuntamientos encargados de aplicarlas. En respuesta a una queja de una organización social, el Ararteko elaboró una recomendación de carácter general **“Algunas consideraciones sobre la elaboración por parte de los ayuntamientos de las certificaciones de empadronamiento en el proceso de normalización de la situación jurídica de las personas extranjeras”** (ver cap.III de este informe), en la que se analizaba la normativa y se proponía a los ayuntamientos determinadas actuaciones en garantía del cumplimiento de los derechos de las personas inmigrantes extranjeras.

Posteriormente hemos hecho un seguimiento de la recomendación. Se pidió a los ayuntamientos con más población que nos informaran sobre las actuaciones que se habían llevado a cabo para elaborar las certificaciones, así como sobre los documentos admitidos. Los documentos que se aceptaron para expedir el certificado con efectos del proceso de normalización fueron, entre otros, los siguientes: solicitudes de autorización de trabajo y residencia o de asilo presentadas a la Administración general del Estado antes de dicha fecha, notificaciones de acuerdos de iniciación del procedimiento de expulsión del Ministerio de Interior de fecha 18 de enero de 2004, libro de familia, partidas de nacimiento en España de los hijos/as de personas extranjeras, denuncias de robo, hurto u otras actuaciones ante la Ertzaintza o Policía Local o Nacional, certificado y tarjeta de inscripción consular, comprobantes de transferencia de remesas, certificados de asistencia a hospitales, certificados de matriculación en centros de educación para adultos o en otros centros de formación, certificados de atención por parte de la Cruz Roja, Cáritas y CEAR, informes de los servicios sociales de los ayuntamientos, certificados de convivencia expedidos por la Policía Municipal, certificados del servicio público de orientación para el empleo, documentos de entidades financieras... En definitiva, la mayoría de los ayuntamientos consultados procedieron a expedir certificaciones cuando las personas aportaban documentos que probaban su residencia en España con fecha anterior al 8 de agosto de 2004.

Las quejas que hemos recibido han sido, bien porque no se dio a la persona ninguna copia de la solicitud de empadronamiento o bien porque no se dio validez a los documentos que presentaron para expedir el certificado de empadronamiento. Aunque la mayoría de los ayuntamientos facilitaron una copia de la solicitud de empadronamiento, en alguna ocasión no se hizo, lo que impidió presentar la solicitud de autorización de trabajo y residencia en la Tesorería General de la Seguridad Social,

que, ante los cambios habidos poco antes de que acabara el plazo en relación con el certificado de empadronamiento, había permitido presentar, en vez del certificado, la solicitud de empadronamiento en el procedimiento de normalización, y luego acompañar el certificado.

Hay que destacar que, en la resolución del procedimiento por parte de la Administración general del Estado, hemos sabido por mediación de algunas organizaciones sociales que en algunos casos no se ha tenido en cuenta el certificado de empadronamiento expedido por los ayuntamientos a los efectos del proceso de normalización. En estos casos, la Administración general del Estado ha denegado la solicitud de autorización inicial de trabajo y residencia. Los motivos en los que basa la denegación son que se habían presentado documentos distintos a los señalados por el INE o que el certificado de empadronamiento no reunía los requisitos establecidos en la Resolución de 14 de abril de 2005.

El Ararteko no tiene competencias para controlar las actuaciones de la Administración general del Estado, por lo que informamos al Defensor del Pueblo, para que tuviera conocimiento de estas resoluciones denegatorias de autorización de trabajo y residencia.

La exigencia del certificado de empadronamiento como único documento válido desde un principio ha sido fuente de controversias, a pesar de que, al final del proceso, con las nuevas instrucciones, muchas otras personas pudieron presentar la solicitud de autorización de trabajo y residencia inicial. Sin embargo, dejó fuera a otras personas, que no pudieron presentar el certificado de empadronamiento por no poder acreditar, con los documentos exigidos, que estaban en el Estado con anterioridad al 8 de agosto. Como consecuencia de ello, han acudido a los tribunales y son los tribunales los que están solventando esta cuestión.

En este momento ya se han dictado sentencias en la CAPV [en concreto, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Donostia-San Sebastián (procedimiento abreviado 314/05 y 358/05)] que declaran nula la resolución denegatoria de autorización de trabajo y residencia de la Administración general del Estado. Estas sentencias entienden que el certificado de empadronamiento del Ayuntamiento es válido, aunque no siguiera el modelo establecido por la Resolución de 14 de abril de 2005.

Las sentencias se fundamentan básicamente en que la Administración general del Estado no requirió al Ayuntamiento para que, conforme al art. 65 de la Ley de Bases de Régimen Local, anulara el certificado, de tal manera que son de aplicación los principios generales establecidos en la Ley 30/1992, derivados de los principios superiores de indisponibilidad de la competencia, jerarquía y coordinación, en el marco de lo previsto en el art. 103 de la Constitución Española, y los principios de buena fe y confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación de las administraciones públicas no puede ser alterada arbitrariamente. Otros motivos que fundamentan la decisión judicial son el principio de prueba: los deberes de la Administración en relación con pruebas indiciarias y el valor que éstas tienen como medio para obtener una convicción de verosimilitud de lo alegado por los interesados. La resolución judicial también plantea el deber de la Administración de averiguar la verdad de lo alegado por el solicitante o la consideración del padrón municipal como presunción *iuris tantum*, es decir, que se puede destruir por hechos en contrario, cuando se demuestre que tales hechos se han producido efectivamente y son ciertos y veraces. Por ello, se tiene que admitir la

residencia en España con anterioridad al 8 de agosto de 2004 cuando existan otros medios de prueba que demuestren dicha residencia.

En conclusión, destacamos como novedad la intervención de los ayuntamientos en los procedimientos de documentación a las personas extranjeras. La competencia sigue siendo exclusiva de la Administración General del Estado, pero el nuevo reglamento de extranjería les atribuye un nuevo papel, tanto en el proceso ordinario de documentación –en concreto, en la elaboración de informes sociales para las solicitudes de autorización de residencia por arraigo– como en el proceso extraordinario de documentación –con la expedición de certificados de empadronamiento para acreditar la estancia, que ha sido, como se ha visto, motivo de presentación de quejas a la institución–.

b) ***Actuaciones relacionadas con la entrada en vigor, en diciembre de 2005, de la previsión legal sobre la caducidad del empadronamiento de las personas extranjeras extracomunitarias que carecen de autorización de residencia permanente y no han renovado el padrón***

La modificación de la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 13/2003 ha afectado al régimen jurídico del padrón. Ello ha sido motivo de presentación de algunas quejas y de que organizaciones sociales que trabajan en la defensa de las personas extranjeras nos trasladen su preocupación ante el riesgo de que, con motivo de la aplicación de dicha normativa, haya personas que, a pesar de residir efectivamente en un municipio, no estén empadronadas. También se ha recibido una queja debido a la alarma social que ha producido la aplicación incorrecta de la normativa, por ejemplo, cuando han comunicado la obligación de renovar el padrón a una persona que ya había adquirido la nacionalidad española, al llevar, según informa, 40 años viviendo en el país.

La importancia del padrón para el ejercicio de derechos ha requerido numerosas intervenciones de la institución para salvaguardar los derechos de las personas extranjeras. En este sentido, se ha considerado necesario analizar la nueva normativa desde una perspectiva garantista de derechos y se ha elaborado una recomendación de carácter general dirigida a los ayuntamientos de la CAPV: **“Consideraciones sobre el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones padronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias”**, que se puede consultar (ver capítulo III de este informe).

c) ***Menores extranjeros no acompañados***

Las actuaciones que la institución ha desarrollado a lo largo de este año en materia de menores extranjeros se pueden consultar en el apartado dedicado a menores de este capítulo. Además, este año se ha presentado al Parlamento el *Informe extraordinario sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV* que anunciamos en el Informe ordinario del 2004 y resumimos en el capítulo IV.

En este apartado nos limitamos a los aspectos relacionados con su condición de extranjeros, trámites necesarios para la obtención de la autorización de residencia y



trabajo, tramitación del expediente de nacionalidad y formulación de recursos judiciales frente a las resoluciones de la Administración general del Estado en materia de documentación.

Lo especial en este caso es que concurren las circunstancias de que son extranjeros y menores. Se les aplica normativa muy distinta: de gestión y control de flujos migratorios y de protección de menores, con finalidades también diferentes. En nuestras intervenciones hemos mantenido siempre que debe primar la condición de menores y los principios sobre intervención con menores que rigen en el ordenamiento internacional e interno. Al igual que para las personas adultas, el acceso a la autorización de trabajo y residencia es fundamental para el ejercicio de derechos. La concesión de esta autorización corresponde a la Administración general del Estado, no obstante, las diputaciones forales, como responsables de su protección y tutores legales, participan activamente en el expediente, por lo que su intervención es crucial para la obtención, sin dilaciones, de la autorización de trabajo y residencia, y para la presentación, en su caso, del expediente de nacionalidad. En el mencionado informe extraordinario se analiza una muestra de expedientes con los principales problemas que tienen en materia de documentación. Como resultado se detectan situaciones muy diferentes según los territorios históricos. Álava es el que tiene plazos más cortos, aunque recientemente, en una reunión que hemos mantenido con los educadores y personal de la Diputación, nos han informado que los plazos se han alargado. En Bizkaia, en general, los plazos son más largos, y en Gipuzkoa, con gran diferencia, los plazos se amplían aún más (se puede consultar en el apartado 3.5 del Informe extraordinario).

La institución del Ararteko ya había intervenido sobre los tiempos y procedimientos seguidos en varios expedientes. El criterio que se ha mantenido es el que, en interés del menor, deben tramitarse todos los documentos con la máxima celeridad y, en todo caso, sin esperar a los nueve meses de acogida para iniciar determinados trámites. En el informe se dirigen algunas recomendaciones a las diputaciones, que por su importancia en la materia las citamos aquí: recomendación (18) “Diligencia en la tramitación de las autorizaciones de residencia y de trabajo y en la solicitud de asilo”; (19) “Efectuar un seguimiento de las tramitaciones de permisos y utilizar los resultados como indicador de evaluación”; (20) “Ofrecer el apoyo jurídico necesario”; o bien la (21) “Garantizar que, en su caso, el retorno se haga en interés del menor”. En todas ellas se destaca la importancia que las instituciones de protección tienen en garantizar el cumplimiento de sus derechos y que el procedimiento de documentación se desarrolle con todas las garantías necesarias para salvaguardar los derechos de las personas menores de edad.

Por otro lado, estamos tramitando una queja promovida por la asociación Bilbo Etxezabal con relación a la negativa por parte de la Diputación Foral de Bizkaia de acudir a la vía judicial ante las denegaciones de autorización de residencia temporal inicial por parte de la Subdelegación de Gobierno. La Diputación nos ha contestado, básicamente, que el Servicio de Asesoría Jurídica del Departamento tiene como función la defensa de la Diputación, y no la defensa de las personas menores tuteladas, de las que únicamente ostenta su representación; que, además, es conveniente el trabajo en red con otros servicios, como el servicio de asistencia jurídica gratuita o los servicios de las organizaciones sociales; y que la decisión sobre la interposición del recurso se basa en la conformidad o no con lo dispuesto en la resolución recurrible con relación a su

adecuación a la legalidad y con el interés superior del menor. Esta queja es un ejemplo de que la actuación de la Diputación es fundamental en el procedimiento de documentación. El interés superior del menor, en los casos en que no cabe la reagrupación familiar, es la obtención de la autorización necesaria para trabajar y residir. Obtener la autorización le va a permitir, además de acudir a cursos de formación como los que incorporan prácticas en empresas, incorporarse al mercado de trabajo en condiciones dignas.

Reiteramos, una vez más, que sería deseable que las diputaciones, como tutores de los menores, y el Servicio de Justicia Juvenil del Gobierno Vasco, como responsable de la ejecución de las medidas judiciales que imponen los jueces a las personas menores infractoras, actúen con celeridad, para iniciar el procedimiento de documentación, y con eficacia en el cumplimiento de los requisitos necesarios, para la concesión o, en su caso, renovación de la autorización de trabajo y residencia por parte de los órganos competentes (subdelegaciones del Gobierno de los tres territorios de la CAPV).

Por otro lado, la información obtenida de las visitas a comisarías o la que se hizo al centro de acogida de urgencia de Urnieta en julio de 2005, así como las actuaciones realizadas con motivo de la elaboración del informe extraordinario sobre menores extranjeros no acompañados, han desvelado carencias en las actuaciones de la Policía Local y de la Ertzaintza cuando localizan a un menor extranjero, lo que nos ha llevado a realizar una actuación de oficio, para conocer su modo de proceder.

El problema surge principalmente con las personas que tienen apariencia de ser menores de edad y que no disponen de documentos válidos que las identifiquen. Las dificultades en la identificación y determinación de la edad de los menores requieren la coordinación de diferentes administraciones. Las diputaciones tienen la obligación de proteger a las personas menores de edad que están en situación de desamparo. La falta de conocimiento sobre la edad puede dar lugar a que se acoja a mayores de edad o a que, menores de edad, en espera de la identificación y la realización de las pruebas, no ingresen en un centro de protección o su ingreso se haga habiendo pasado más tiempo del recomendable en dependencias policiales o en otros lugares no adecuados para la estancia de un menor.

De las respuestas que hemos recibido de los distintos cuerpos policiales destacamos la siguiente información:

- Cuando los distintos cuerpos de policía localizan a un menor que aparenta ser menor de edad, lo ponen en conocimiento del Ministerio Fiscal y del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral correspondiente, salvo en el caso de Vitoria, que se pone en conocimiento de los servicios sociales municipales.
- En el Territorio Histórico de Gipuzkoa se ha elaborado recientemente un protocolo de actuación entre la Ertzaintza, la Fiscalía de Menores, la Subdelegación de Gobierno de Gipuzkoa, la Policía Nacional, la Policía Local de San Sebastián, el Instituto Vasco de Medicina Legal, Osakidetza y la Diputación Foral de Gipuzkoa. El protocolo prevé la obligatoriedad de realizar las pruebas de determinación de edad con anterioridad al ingreso en un centro de protección, si se encuentra indocumentado. No obstante, también prevé la comunicación inmediata a la entidad pública de protección de menores para que preste la atención inme-

diata en aquellos casos en que sea necesaria. Además “en los casos en que fuera necesario esperar un tiempo prolongado hasta la obtención del resultado de las pruebas o que éstas no pudieran completarse de forma inmediata, se llevaría a cabo su traslado a un centro de acogida de menores hasta disponer de los resultados, o, en su caso, hasta poder completar las pruebas médicas necesarias”.

- No tienen previstas medidas específicas en los casos en que sean chicas, salvo la de ser atendida por un agente femenino, si está de turno.
- En cuanto al tiempo que transcurre desde que se localiza al menor hasta su ingreso en un centro de protección, según estiman, es de 3 a 5 horas.
- Por último señalan que la Ertzaintza es la policía que principalmente hace los traslados a los centros de protección.

El interés superior del menor obliga a que la administración sea extremadamente cautelosa en sus actuaciones. La intervención de distintas administraciones e instituciones hace recomendable la existencia de protocolos de actuación u otros instrumentos que garanticen la coordinación entre todas las administraciones y entidades, con objeto de que la persona menor de edad reciba la atención social y educativa necesaria en cada momento.

d) ***Seguimiento de la recomendación de carácter general que se incluye en el Informe anual de 2004 sobre el tratamiento de la información con relación a la inmigración por parte de los cuerpos policiales***

Este año también hemos recibido algunas quejas de la asociación SOS racismo de Bizkaia con relación al tratamiento de la información sobre inmigración por parte de los cuerpos policiales. En el informe ordinario del 2004 (cap. VI) hicimos una recomendación de carácter general sobre esta cuestión “Los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas deben dotarse de códigos de conducta con relación al tratamiento de la información que proporcionan sobre la inmigración”. Hemos hecho un seguimiento de su cumplimiento con los ayuntamientos de Bilbao, de Leioa, y con el Departamento de Interior, pues nos han informado de que pudiera haberse incumplido lo señalado en la recomendación. Los dos ayuntamientos nos han trasladado su disposición a omitir en la información que se transmite a los diferentes medios de comunicación los datos que puedan crear o reforzar estereotipos peyorativos para la imagen de las personas de origen extranjero.

En el caso del Departamento de Interior solicitamos información sobre las medidas que se habían puesto en marcha para trasladar los datos sobre las detenciones y actuaciones policiales y sobre el lenguaje que utilizan los funcionarios del Departamento de Interior. Dado que no hemos recibido hasta el momento la información solicitada, le hemos enviado un requerimiento para que conteste la solicitud. No obstante, la asociación SOS racismo de Bizkaia reitera que la información que se remite a los medios de

comunicación incorpora datos sobre la nacionalidad de las personas que la Ertzaintza detiene por la realización de actos presuntamente delictivos.

Nos parece muy importante que la Administración extreme el cuidado en el tratamiento de la información y promueva campañas de sensibilización que contribuyan a lograr un modelo de convivencia respetuoso con los derechos de todas las personas. La mención de datos tales como el país de origen, el color de la piel, el grupo étnico, la religión o la cultura de los protagonistas cuando se informa sobre actuaciones delictivas o conductas que provocan alarma social hace que se asocie a un colectivo, a personas pertenecientes a una determinada nacionalidad, con la comisión de delitos, y ello provoca rechazo social. Esos datos no añaden información relevante a la noticia, ni son necesarios para la comprensión del hecho que se narra. Es preferible evitar mencionarlos, porque debe primar como principio de actuación de los poderes públicos la lucha contra la discriminación. Un ejemplo de ello es el lamentable suceso ocurrido en diciembre en Bilbao, en el que murió un taxista, que, además del reproche a la actuación en sí, ha levantado opiniones xenófobas hacia las personas extranjeras en general. Estas opiniones nos preocupan sobremanera, porque son indicadores de la percepción social y nos reafirman en la necesidad de campañas de sensibilización por parte de las administraciones en el marco del plan vasco de inmigración, de los planes locales o de otras medidas que permitan la intervención de la Administración para prevenir actuaciones discriminatorias.

Por otro lado, este año en la selección de quejas del área de interior, con el número (1494/2004), se recoge un resumen sobre el trato que habían dado dos agentes de la Policía Municipal de Portugaleta a una persona de origen magrebí.

La Unión Europea, con competencia en la lucha contra la discriminación, ha elaborado varias directivas que tienen por objeto la lucha contra el racismo y la xenofobia: Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico, y Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que han sido transpuestas a nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley 62/2003, de 30 diciembre (BOE 31 diciembre 2003, núm. 313 se. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social). La importancia de este marco legal europeo estriba, por un lado, en la definición de discriminación, que incluye la discriminación indirecta: *“Cuando una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual o una decisión unilateral, aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios”*. Por otro lado, en que promueve el establecimiento de mecanismos y métodos para la aplicación de esta legislación y de las políticas relacionadas.

A pesar de este marco legal, aún no se han producido avances significativos en el establecimiento de mecanismos que velen por la no discriminación y en la adopción de medidas específicas a favor de determinados colectivos, destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afecten por razón de su origen racial o étnico. La

elaboración y puesta en marcha de planes de inmigración, tanto en la CAPV como en algunos municipios, así como del Plan para la promoción integral y participación social del pueblo gitano en el País Vasco son un primer paso. Las medidas que establecen exigen la dotación de recursos que garanticen su cumplimiento. La lucha contra la discriminación es clave para superar las desventajas sociales y prevenir procesos de exclusión social. Por ello, son necesarios mayores esfuerzos por parte de las administraciones para evitar actuaciones discriminatorias.

f) ***Asentamientos en municipios de la CAPV de personas extranjeras de etnia gitana***

Hemos continuado las actuaciones iniciadas en el 2004 con el Ayuntamiento de Portugalete sobre el asentamiento en el municipio y sobre el empadronamiento de personas extranjeras de etnia gitana que viven en carromatos.

La llegada de personas inmigrantes extranjeras que se desplazan en vehículos y que buscan un lugar donde asentarse está dando lugar a diversas respuestas por parte de los ayuntamientos, como, por ejemplo: no contestar a las solicitudes de empadronamiento –con lo que se les cierra la atención continuada de los servicios sociales–, por entender que un vehículo no reúne las condiciones de habitabilidad (ver el resumen de queja nº 1176/2004 en el área de bienestar social del capítulo I de este informe), o no permitir el estacionamiento del vehículo en la vía pública, lo que provoca que acudan a otro/s municipio/s buscando un lugar para asentarse. En este colectivo, en muchas ocasiones se encuentran personas menores de edad, lo que nos preocupa enormemente y entendemos debe ser tenido en cuenta en la respuesta de los ayuntamientos. En este sentido, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha acondicionado un espacio público para la acampada de vehículos, que permite una intervención social con las personas que viven en la parcela (Programa Caminante). Este programa consiste en disponer de una parcela para asentamientos seminómadas con servicios comunes: zona de comedor y baños y personal adecuado (trabajadores sociales y educadores sociales que llevan adelante un plan de trabajo de intervención social).

En cuanto al asentamiento de varias familias que vivían en carromatos en el municipio de Portugalete y en una zona de Ortuella, limítrofe con el municipio de Portugalete, continuamos nuestra intervención, a pesar de que estas personas habían abandonado la zona tras la intervención de la Policía Local. En su respuesta, el Ayuntamiento de Portugalete justifica su actuación alegando que no existen espacios habilitados para la acampada de vehículos en el municipio y que no considera apto para residir el interior de un vehículo, porque carece de las mínimas condiciones de habitabilidad (ver el resumen de esta queja en el capítulo I de este informe, en el área de bienestar social, con el número 1231/2004).

La inscripción en el padrón está condicionada, fundamentalmente, a la residencia efectiva en el municipio. Por ello, tanto la normativa como las instrucciones que la interpretan reiteran la obligación de inscribir, con independencia de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda o las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

Se prevé, incluso, la posibilidad de que se solicite la inscripción en una caravana. Así lo recoge la Resolución de 4 de julio de 1997, 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 actualización del padrón municipal: *“En consecuencia, 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”*.

Señalábamos en nuestras conclusiones que la acogida a la inmigración es una nueva necesidad social que requiere el impulso de actuaciones por parte de los ayuntamientos, para favorecer su integración. Estas actuaciones precisan de acciones coordinadas entre todas las administraciones. También se destacó el problema de la vivienda y su necesaria conceptualización como derecho humano, según las Naciones Unidas, recalcando la necesidad de una intervención social y de actuaciones de la Administración para garantizarlo.

El Ayuntamiento no debe desarrollar únicamente actuaciones dirigidas a evitar asentamientos –como es el que la Policía Local acuda a informar de que no está permitida la acampada en la zona– o a evitar el acceso a los lugares, o bien actuaciones que no son conformes con la normativa –por ejemplo, contestar a las solicitudes de empadronamiento–.

Los ayuntamientos tienen competencia para regular el uso de los espacios públicos, pero también tienen competencia en materia de prestación de servicios sociales, y tienen que hacer frente, por tanto, a las necesidades sociales que se producen en su municipio y a la protección de las personas. Señalábamos que es importante responder a las necesidades sociales de una manera equitativa, en atención a la población y a los recursos con los que se dispone, con el fin de evitar que los ayuntamientos con una red de servicios sociales más desarrollada o que, por su tamaño, sea difícil un control policial de todos los asentamientos, sean los únicos que hagan frente a estas nuevas necesidades sociales.

Las personas que mayoritariamente viven en sus vehículos suelen ser personas extranjeras de etnia gitana que provienen de Rumanía. La Unión Europea está en los últimos años llamando la atención sobre las necesidades de estas personas. El proceso de ampliación de la Unión Europea ha implicado la incorporación de Estados con un amplio número de población gitana, como son la República Checa, Eslovaquia y Hungría, y, en el 2007, Rumanía y Bulgaria. Las personas de etnia gitana se presentan como un colectivo al que se dirigen las políticas europeas de lucha contra la discriminación y contra la exclusión social en su proceso de ampliación hacia el este. Por ello insistíamos en que es importante que las instituciones públicas cambien de actitud, para propiciar su desarrollo cultural, económico y político. Se trataría de promover espacios de integración y no de obstaculizar el asentamiento de personas de etnia gitana en el municipio, tal y como se recoge en la normativa antidiscriminatoria y de lucha contra la exclusión social de la Unión Europea y de la Comunidad Autónoma Vasca y, entre otros, en el Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano, en el que se establece como objetivo general el impulso de las transformaciones precisas que permitan la eliminación de obstáculos y la incorporación de gitanas y gitanos a todo tipo de recursos y servicios.

### **g) *Otras actuaciones que afectan a personas extranjeras***

Este año destacamos, en el área de interior, que la mayor parte de las quejas recibidas que denuncian un trato policial indebido o un uso desproporcionado de la fuerza en actuaciones desarrolladas por los agentes fuera de las dependencias policiales afectan a personas extranjeras.

En el área de sanidad mencionamos las actuaciones que hemos realizado con relación a la atención sanitaria a la población inmigrante.

Por último, los vecinos de Nanclares de la Oca se dirigieron al Ararteko preocupados por la apertura en su municipio de un centro de protección para menores extranjeros. Posteriormente, la Diputación y el Ayuntamiento de Nanclares de la Oca han llegado a un acuerdo, por lo que se ha suspendido la tramitación del expediente. El acuerdo modifica la finalidad y destino de este recurso.

La alarma social que provoca la apertura de recursos para menores extranjeros es motivo de preocupación para nosotros. En este caso, a esta preocupación se le añade una información aún más preocupante, ya que afecta a derechos fundamentales, que es la difusión entre los vecinos de Nanclares de datos de la Ertzaintza sobre menores extranjeros, cuestión que hemos mencionado en el área de interior del capítulo I de este informe.

En Bizkaia, la Diputación ha tenido en varias ocasiones que cambiar los proyectos de apertura de centros de protección para menores extranjeros.

El tratamiento que los medios de comunicación dan a estas decisiones, así como los retrasos y obstáculos que sufren los proyectos perjudican los intereses de los menores. Por ello, esta institución reitera determinadas pautas que están recogidas en la recomendación de carácter general “El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad” (cfr. Informe 2001, cap. VI).

### **h) *Colaboración con los agentes sociales y sensibilización social***

Durante este año se han mantenido contactos con las organizaciones sociales que trabajan en la defensa de los derechos de las personas extranjeras y de las minorías étnicas, como es la gitana. El papel que tienen estos interlocutores sociales es muy importante para poder conocer las necesidades reales de estas personas, porque son colectivos que se caracterizan por el desconocimiento sobre las instituciones, derechos y procedimientos existentes.

En ese marco, se ha participado en jornadas y encuentros que tienen por objeto informar a la sociedad de las dificultades que tienen las personas extranjeras y minorías étnicas –como la gitana– y sus demandas a las administraciones públicas. Por nuestra parte se trata de dar a conocer la institución, las intervenciones que realiza en este ámbito y sus funciones, destacando que es una institución a la que se puede dirigir toda persona afectada por una actuación de una administración pública vasca, independientemente de su origen o etnia.

Por otro lado, debido a la gravedad de los sucesos ocurridos en otoño en Ceuta y Melilla como consecuencia de actuaciones dirigidas a evitar la entrada de personas

extranjeras en la Unión Europea, en las Jornadas de coordinación de defensores celebradas en octubre, en Alicante, trasladamos nuestra preocupación por estos hechos y junto con el resto de los defensores (Defensor del Pueblo Andaluz, Defensora del Pueblo de Castilla-la Mancha, Defensora del Pueblo de Navarra, Defensor del Pueblo, Diputado del Común de Canarias, Justicia de Aragón, Síndic de Greuges de Catalunya, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana y Valedor do Pobo) acordamos la siguiente declaración, que transcribimos a continuación:

*“DECLARACIÓN DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO A FAVOR DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS*

*Con motivo de la celebración del Día Internacional por la erradicación de la pobreza, el 17 de octubre, los defensores y defensoras del pueblo reunidos en Alicante en sus XX Jornadas de Coordinación, DECLARAMOS:*

- 1. Nuestra reafirmación en la consecución de los objetivos que se persiguen con la celebración de este día, con el fin de promover una mayor conciencia de la necesidad de suprimir la pobreza y alcanzar los objetivos del desarrollo del milenio de las Naciones Unidas, de forma que antes de 2015 se disminuya a la mitad el número de personas que viven en la pobreza, y se erradique la pobreza extrema y el hambre en el mundo.*
- 2. Los movimientos de población son un fenómeno inherente a la convivencia humana que han existido en todas las épocas de la humanidad. Persiguen alcanzar unas condiciones de vida dignas, y a menudo son consecuencia de la violencia, persecución, situaciones de injusticia, pobreza y hambre que sufren muchas personas en el mundo. Especialmente preocupante e inhumana nos resulta la situación de pobreza del África Subsahariana, que ha llegado a ser insostenible desde parámetros de equilibrio, equidad y justicia mundial. Así, los dramáticos sucesos que están ocurriendo en Ceuta, Melilla y Marruecos tienen también su explicación en dicha situación.*
- 3. Los Estados de la Unión Europea están obligados al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, que se derivan de la ratificación de Convenios como el de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado, la Convención Europea de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las migraciones y la pobreza en el mundo, y las injustas consecuencias que tienen para tantos millones de personas, ponen en cuestión los avances que se han logrado desde que la Asamblea de las Naciones Unidas proclamara en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos.*
- 4. El ejercicio de las competencias que tienen los Estados y la Unión Europea en materia de gestión y control de flujos migratorios debe ser respetuoso con los anteriores compromisos internacionales en materia de derechos humanos.*
- 5. Asimismo, los Estados han de tener en cuenta la protección de los derechos humanos al aplicar medidas de expulsión y devolución de personas en situación irregular, evitando riesgos de persecución y de tratos degradantes e inhumanos*



*que puedan producirse como consecuencia de la aplicación automática de dichas medidas. Las expulsiones y devoluciones deben respetar un procedimiento justo que garantice la dignidad de las personas. Es esencial una asistencia letrada adecuada con una información exhaustiva de los derechos que asisten a los inmigrantes, así como el derecho a solicitar asilo.*

6. *Los acuerdos de readmisión que se hagan con otros países deben garantizar el cumplimiento estricto de los estándares internacionales de respeto a los derechos humanos. Para ello son necesarios también acuerdos de cooperación y desarrollo con dichos países, en nuestro caso en especial con Marruecos, que garanticen su progreso social y económico. Asimismo, los acuerdos de readmisión de inmigrantes que se encuentren en situación de irregularidad deberían incorporar acuerdos de cooperación y desarrollo con los países con los que se suscriban. Se trata de cumplir los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas, y de esa manera evitar la necesidad de desplazamientos masivos de las personas. Mientras tanto, es imprescindible que se respeten los compromisos internacionales de garantía de los derechos humanos y que se avance en la puesta en marcha de mecanismos de control para su eficacia, con el fin de evitar tragedias humanitarias como las ocurridas durante estas últimas semanas en Marruecos”.*

Por último, con relación al pueblo gitano, minoría étnica que como consecuencia de estereotipos y prejuicios ha tenido históricamente un menor acceso a los servicios, recursos y oportunidades sociales, este año hemos realizado actuaciones específicas dirigidas principalmente a acercar la institución al colectivo. Las personas gitanas son un colectivo que requiere políticas de promoción de igualdad. La aprobación del Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano ha implicado que las administraciones asuman compromisos en la lucha contra la discriminación y exclusión social del pueblo gitano. Aunque todavía es pronto para su evaluación, las primeras valoraciones de la Secretaría Técnica del Consejo Gitano refieren que la acogida a las medidas del Plan está siendo desigual por parte de los departamentos del Gobierno Vasco y que, con relación a las diputaciones y ayuntamientos, desarrollan la mayoría de sus actuaciones desde la perspectiva de la lucha contra la exclusión social, sin incorporar otras medidas o especificidades que afecten a la cuestión gitana. El Plan propone pasar de la perspectiva del *Problema Gitano* a la perspectiva de la *Cuestión Gitana*, considerando no sólo los aspectos relacionados con la exclusión social, sino también otros relacionados con la igualdad de trato, el reconocimiento de la identidad cultural, el fomento de la participación en espacios comunes, entre otros. Por ahora las administraciones no están incorporando en los servicios que gestionan esta ampliación de objetivos. Para ello se requiere la dotación de recursos a las medidas acordadas en los planes anuales de actuación.

El Plan fue elaborado con la participación de las asociaciones y ha reunido un amplio consenso, por lo que entendemos que constituye un instrumento de trabajo y de colaboración muy importante para iniciar políticas públicas que ayuden no sólo a disminuir la exclusión, sino a promocionar su participación y una mayor comunicación, interrelación y entendimiento entre todos los grupos que componen nuestra sociedad.

Durante este año hemos tenido varias reuniones con representantes de las asociaciones de gitanos y gitanas y con la Secretaría Técnica del Consejo Gitano. En estas reuniones nos han trasladado su preocupación por diversas cuestiones. Entre ellas destacan las relacionadas con la imagen que transmiten los medios de comunicación y la discriminación que sufre el colectivo en diferentes ámbitos: justicia, mercado de trabajo o entrada a establecimientos públicos (comercios, bares, discotecas...). Señalan también las dificultades que tienen para que prosperen las denuncias motivadas en una actuación discriminatoria. Otra de las preocupaciones que nos trasladaron es la relacionada con los servicios sociales. Plantean que existe mucha desconfianza por parte de los servicios sociales hacia las personas gitanas, lo que da lugar a una exigencia mayor en el cumplimiento de las condiciones para el acceso y mantenimiento de las prestaciones económicas o al establecimiento de sanciones, como es la suspensión de éstas cuando hay una mínima sospecha de que existen otros ingresos o que ha habido una ocultación de datos. En este sentido, proponen que haya algún medio, como podría ser la interlocución con las asociaciones, para evitar esa desconfianza.

Por otro lado, señalan las dificultades que tienen en la financiación de las asociaciones, por ejemplo, los retrasos en recibir la subvención, lo que dificulta el trabajo de la asociación, a pesar de que realizan una labor muy importante tanto en intermediación como en promoción del pueblo gitano.

Por último, nos plantean que, debido al desconocimiento y a los prejuicios existentes, se dificulta y distorsiona la comunicación e interpretación de actuaciones de las personas gitanas por parte del vecindario, lo que da lugar a actuaciones de funcionarios de policía desproporcionadas en muchas ocasiones. Detrás de un gitano y de una gitana, además de su nombre, existe una historia de vida que en general se pasa de largo. Por ello, para luchar contra la discriminación y promover un mayor entendimiento plantean la necesidad de herramientas específicas que, como ya hemos mencionado en este apartado, también están previstas en la normativa antidiscriminatoria y en el propio Plan para la participación y promoción del pueblo gitano.

## 5. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Como en años precedentes, en este apartado, mediante una visión transversal de los diferentes ámbitos de actuación de esta institución, tratamos de abordar todas aquellas cuestiones que nos han sido planteadas en el ejercicio del año 2005 en defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

La institución del Ararteko, en el ejercicio de su función primordial de la defensa de los derechos de todas las personas, ha puesto siempre un especial énfasis en la defensa de las personas con mayores dificultades para ejercer sus derechos en plano de igualdad.

Una muestra significativa de ello se puede constatar analizando la tramitación de las quejas individuales presentadas ante esta institución, así como las incoadas de oficio y que afectan a los distintos ámbitos de actuación de los poderes públicos, que a continuación exponemos.

En lo referente al área de **función pública**, como en ejercicios anteriores, también este año nos hemos interesado por el acceso al empleo de las personas con discapacidad. De hecho, en nuestra labor de seguimiento de informes extraordinarios, nos hemos dirigido, una vez más, al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, con el fin de contrastar los posibles avances que se hayan podido dar en el marco del Plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV. En estos momentos todavía permanecemos a la espera de recibir estos datos.

De cualquier modo, no han faltado quejas de carácter individual que dan testimonio de las dificultades a las que aún deben enfrentarse los aspirantes con algún tipo de discapacidad. Así, en la selección de quejas del área de función pública nos ha parecido interesante incluir la queja tramitada a instancia de un opositor con una discapacidad visual al que no se le han facilitado las adaptaciones de tiempo solicitadas (cap. I, 5.2., resumen de queja 524/2005).

Tampoco podemos dejar de citar el expediente referido a un candidato a sustituciones, afectado por una discapacidad mental, interesado en prestar servicios en el hospital Santiago Apóstol de Vitoria-Gasteiz. Esta institución tuvo ocasión de conocer las especiales circunstancias que concurren en este interesado gracias a la tramitación de un expediente de queja anterior, incoado con motivo de pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal estatutario en la categoría de operario/a de servicios-peón del grupo profesional de subalternos/operarios, en el que entendimos que no se suscitarían mayores inconvenientes para procurar que el interesado continuase ligado a Osakidetza como candidato a posibles sustituciones, puesto que éste acreditaba servicios previos, precisamente como empleado de esta categoría, en el servicio de lavandería del hospital de Santiago Apóstol.

Por otra parte, con motivo del seguimiento del informe extraordinario sobre la integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV, esta institución insistió nuevamente en que las administraciones públicas vascas deben diseñar y establecer sus estrategias de actuación a partir de los nuevos mínimos que prevé el plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral de la CAPV, y que, a tal

efecto, entre otras medidas, deberán hacer extensivo el cupo de reserva de plazas (hasta un 10 %) a cualquier tipo de contratación, en especial al empleo temporal, incorporándolo expresamente en las instrucciones de gestión de listas o bolsas de sustituciones.

Pues bien, a nuestro modo de ver, es precisamente esta última recomendación, es decir, la relativa a hacer extensivo el cupo de reserva también a las contrataciones de carácter temporal, la que obliga a considerar el caso singular del interesado a que nos referimos y a explorar, en consecuencia, la posibilidad de establecer una suerte de reserva que permita favorecer o fomentar sus posibilidades de contratación temporal.

Queremos también dejar constancia de la recepción de quejas en las que docentes afectados por discapacidades motoras advierten de la necesidad de medidas positivas que permitan favorecer su movilidad, precisamente debido a la falta de condiciones de accesibilidad de sus centros de destino. En estos momentos tenemos abierta una actuación cuyo principal objetivo debe estar centrado, en nuestra opinión, en impulsar la accesibilidad universal de los centros educativos de la CAPV.

A ese respecto, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco nos ha comunicado que se está elaborando el correspondiente mapa de situación referente al estado de accesibilidad de los centros de enseñanza, tanto de primaria como de secundaria, pertenecientes a la red pública de la CAPV.

Esta institución, apuntaba en el informe extraordinario *Accesibilidad en edificios de uso público de la CAPV* que, entre los distintos ámbitos sectoriales, la situación más deficiente se detectaba en el área de educación, así como en el área de sanidad. Ello, en parte se debe a que la red de educación y, en menor medida, la de Osakidetza, se estructura en torno a edificios antiguos, en ocasiones construidos para otros usos. No obstante, de los datos obtenidos también se deducía que la herencia recibida no se había compensado suficientemente con el necesario esfuerzo de adaptación de dichos inmuebles.

Por este motivo, insistimos ante ese departamento en la necesidad de que se cumpliera el mandato legal y se elaborara el correspondiente programa cuadrienal, ya que la elaboración de dicho programa iba a significar tener un diagnóstico de la situación real y la posibilidad de fijar un calendario de ejecución atendiendo a un orden de prioridades preciso.

Por todo ello, hemos de mostrar nuestra satisfacción ante lo manifestado por el Departamento de que se está elaborando el correspondiente mapa escolar y que en breve finalizarán con la recogida de datos, lo que permitirá planificar las actuaciones que se han de seguir para lograr una plena accesibilidad en la red educativa.

En cualquier caso, también es necesario señalar que, en el plan de obras previsto por el Departamento para el año 2006, se ha acordado la eliminación de barreras arquitectónicas en 24 centros de la CAPV.

En el apartado relativo a **necesidades educativas especiales**, en el tramo educativo inicial de cero a tres años nos hemos interesado por conocer si la Administración educativa intenta llevar a cabo una planificación que permita asegurar un tratamiento prioritario de la educación temprana del alumnado desfavorecido. Esta actuación se ha incluido dentro de nuestra labor habitual de seguimiento sobre el cumplimiento de algunas de las recomendaciones del Ararteko efectuadas en el informe extraordinario

*La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*, que se incluye en el capítulo de atención específica a la problemática de los menores.

Asimismo, la tramitación de otras quejas nos ha permitido conocer la posición de la Administración educativa con respecto a aquellos casos en los que alumnos transportados, con discapacidades motoras, se encuentran con la dificultad añadida de la falta de accesibilidad de sus viviendas. Consideramos acertada la posición expresada de propiciar un cambio de domicilio o de interesar la ayuda de servicios sociales o de voluntariado, puesto que un especialista de apoyo educativo difícilmente puede cubrir esta necesidad.

En materia **tributaria** hemos de referirnos de nuevo a la problemática que surgió en 2004 en relación con la aplicación de la exención por discapacidad en el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante IVTM), derivada de la resistencia de algunos ayuntamientos de Gipuzkoa a reconocer este beneficio en los términos establecidos en la Norma Foral reguladora del impuesto, que ha continuado a lo largo del año 2005.

No obstante, debemos reconocer que se han dado pasos importantes, ya que algunos de los ayuntamientos que exigían a los solicitantes de la exención en el impuesto unos requisitos superiores a los fijados por la normativa han dejado de hacerlo y se han acogido a los criterios contenidos en nuestras recomendaciones. Es el caso de Donostia-San Sebastián y de Antzuola.

En este mismo sentido, la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa nº 141/2004, de 07-10-04, ha supuesto un evidente apoyo al planteamiento que hemos venido sosteniendo invariablemente en todas nuestras recomendaciones sobre este asunto. Concretamente, en dicha resolución este tribunal declara que *“la normativa no exige circunstancias de movilidad reducida o asistencia de terceras personas, por lo que no procede analizar por parte de este Tribunal el alcance de sus incapacidades, toda vez que ha quedado acreditada debidamente, y no ha sido cuestionada por el Ayuntamiento, una minusvalía del (...), porcentaje éste que supera el 33 por 100 exigido en la repetida normativa”*.

En cuanto al requisito relativo al “uso exclusivo” del vehículo, la resolución que comentamos comparte igualmente el criterio que ha propugnado esta institución, señalando al respecto que *“A juicio de este Tribunal, tal expresión no puede considerarse por tanto como que exija una utilización exclusiva por el minusválido, sino que ha de ser posible englobar los vehículos conducidos por el minusválido o para transportar a éste, sin que sean utilizados para otros fines, por lo que el hecho de aparecer su esposa como “otro conductor” no implica necesariamente el incumplimiento de este precepto. Ello no es óbice para que el Ayuntamiento, en el uso de sus facultades de inspección previstas en el art. 6 de la repetida NF 14/1989, pueda verificar a posteriori el incumplimiento de tal requisito...”*.

Respecto a la sugerencia que hicimos a las tres diputaciones forales en la recomendación general contenida en nuestro Informe al Parlamento de 2004 bajo el título “Teoría y práctica de la protección de las personas con discapacidad en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica tras la reciente reforma de la tributación local”, para que analizaran la conveniencia de promover ante sus Juntas Generales la modificación del artículo 2 de sus respectivas normas forales reguladoras del IVTM, tenemos que decir que los expedientes de oficio que abrimos con cada una de las administraciones

forales con el fin de tramitar individualmente el asunto no han dado el resultado que pretendíamos, ya que, aunque las tres diputaciones comparten sin reservas nuestras posiciones en cuanto a la aplicación de la exención, ninguna de ellas ha mostrado interés por abordar un cambio de redacción de la norma.

Álava y Bizkaia nos han comunicado expresamente su decisión de no afrontar tal modificación normativa, mientras que desconocemos todavía el posicionamiento definitivo de Gipuzkoa, pues, según la última información que se nos ha enviado, este asunto iba a ser tratado previamente en el Consejo Territorial de Finanzas y en el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.

Por nuestra parte, insistimos en que la redacción de este precepto es poco afortunada, ya que invita de alguna manera a adoptar interpretaciones excesivamente literales y, aunque es evidente que es materialmente imposible probar el uso exclusivo antes de que éste comience a producirse, no es menos cierto que algunos ayuntamientos, sintiéndose amparados en la literalidad de la norma, exigen a los solicitantes de la exención en el IVTM que en el momento de presentación de la solicitud acrediten el uso exclusivo del vehículo.

Por lo que se refiere al área de **interior**, queremos destacar los inconvenientes que estamos encontrando para que el Ayuntamiento de Erandio nos informe acerca de una cuestión tan sencilla como es si se cumplen en el municipio las exigencias que la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad (art. 7.2), y el Decreto 68/2000, de 11 de abril, que la desarrolla parcialmente (art. 3.11 del anexo II) establecieron en cuanto al número, medidas y ubicación de las plazas de aparcamiento reservadas a personas con discapacidad.

En el curso de la tramitación de una queja que nos presentó una persona con discapacidad, que nos planteó diversos problemas relacionados principalmente con el uso indebido de dichas plazas en esa localidad, que ya han quedado solventados, nos interesamos por esa cuestión y por la situación particular de una zona concreta, en la que, según nos indicaba el reclamante, no se garantizaban los mínimos legales. Asimismo, pedimos al Ayuntamiento que, en el caso de que no cumpliera las normas citadas, nos diera a conocer sus previsiones temporales al respecto.

Dicha entidad local nos comunicó inicialmente que estaba elaborando un plan de movilidad sostenible, que, según aseguraba, iba a remediar los problemas que suscitaba la queja. Con posterioridad, nos proporcionó diversas explicaciones sobre el plan, que, en nuestra opinión, no aclaraban ninguna de las dos cuestiones concretas que le habíamos planteado, lo que nos obligó a solicitar otra vez su colaboración. En respuesta a esta solicitud, nos informó de que las plazas existentes en la zona reseñada se adecuaban a las exigencias legales en cuanto a ubicación, pero no nos expresó si lo hacían también en lo concerniente a número y medidas. Nos indicó, además, que desconocía cuál era la situación de los aparcamientos en gran parte del municipio, y que había contratado la realización de un estudio sobre el particular, que se encontraba en fase de elaboración. Tampoco en esta ocasión abordó la cuestión relativa al calendario que había establecido para conocer el grado de cumplimiento de dichas normas en el municipio, y cumplirlas, en su caso. A la fecha de cierre del informe, no habíamos logrado aún obtener dicha información, pese a haber transcurrido más de año y medio desde que la solicitamos por primera vez.

Por otra parte, la Fundación Alpe Acondroplasia nos mostró su total desacuerdo con la celebración del espectáculo cómico-aurino “El Bombero Torero”, que estaba programado para la Semana Grande de 2004, de Donostia-San Sebastián.

Esa asociación consideraba que este tipo de espectáculos resultaban humillantes y ofensivos para la dignidad humana de las personas acondroplásicas, que obligaba al colectivo a hacer frente a los estereotipos del papel que históricamente se les ha asignado de “enano”, asimilable a grotesco, cómico, bufón.

En este sentido, apuntaban que las personas acondroplásicas tenían que ir superando a lo largo de los años todas las trabas que estos clichés representan psicológicamente y socialmente, de tal manera que, en su opinión, la continuidad de este tipo de espectáculo en nuestros días no hace sino contribuir a la marginación social en la que se encuentran, frente al respeto, tolerancia e integración deseable para todos.

En el escrito que esta institución remitió a la Dirección de Juegos y Espectáculos del Departamento de Interior del Gobierno Vasco realizamos el siguiente análisis:

La Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de Espectáculos y Actividades Recreativas define en su artículo 18 las actividades que se consideran prohibidas y, en concreto, cita aquellas que suponen o pueden suponer un trato vejatorio para las personas o conculquen los derechos fundamentales de las personas.

El artículo 10 de la Constitución Española señala la dignidad humana como bien constitucional que han de respetar tanto los poderes públicos como los propios ciudadanos. Debe ser una labor primordial de los poderes públicos el velar por la plena integración de aquellos grupos sociales que tienen dificultades para ser respetados como personas en igualdad con la comunidad a la que pertenecen.

Recientemente se ha promulgado la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuyo objeto es establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución.

En este sentido, el artículo 2 de la ley citada incluye entre los principios en los que se inspira la transversalidad de las políticas en materia de discapacidad, principio en virtud del cual las actuaciones que desarrollan las administraciones públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicas, sino que comprenden *“las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad.”*

Así, el artículo 7 determina el contenido de las medidas contra la discriminación, que podrán consistir en la prohibición de las conductas discriminatorias y de acoso. Se entiende por *“Conducta de acoso: toda conducta relacionada con la discapacidad de una persona, que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra su dignidad o crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.”*

Por otra parte, el preámbulo de la Ley 20/1997, para la promoción de la accesibilidad, que trata de determinar la obligación de los poderes públicos de impulsar actuaciones dirigidas a superar los obstáculos que influyen negativamente en las personas con discapacidad en su derecho a la igualdad de oportunidades como ciudadanos.

En este mismo sentido, la Resolución de 20 de diciembre de 1996, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea,

sobre la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, considera que el principio de igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía representa un valor inalienable común a todos los Estados miembros. Ello implica la eliminación de la discriminación negativa ejercida contra dichas personas y la mejora de su calidad de vida, posibilitando a los Estados miembros que en la consecución de ese objetivo promulguen sus correspondientes normativas con toda la amplitud que los recursos de la sociedad permitan. A estos efectos, se invita a los organismos e instituciones comunitarias *“a contribuir a plasmar los mencionados principios en el marco de sus propias políticas y actividades.”*

Por todo ello, considerábamos que quizá fuera el momento de comenzar a analizar bajo el prisma de estos principios algunas actividades que, por su tradición, hasta ahora no habían sido cuestionadas, pero que teniendo en cuenta el actual marco legislativo, deberían ser abordadas, para que las personas con discapacidad consigan la igualdad de oportunidades efectiva.

En respuesta a las consideraciones formuladas, el Departamento de Interior del Gobierno Vasco nos informó de que el espectáculo público cuestionado cumplía con las exigencias legales y reglamentarias que como espectáculo público le venían impuestas. A su vez, nos manifestó que las personas involucradas en el espectáculo “El Bombero Torero” tienen capacidad suficiente para enjuiciar la incidencia que su participación en él provoca en los derechos inherentes a su personalidad. A pesar de ello, expresó su coincidencia con el análisis jurídico que realizamos en nuestro escrito, y se comprometió a estudiarlo para futuras actuaciones normativas.

El principio de la defensa del uso del **transporte público** como alternativa real al vehículo privado subyace en muchas quejas que se trasladan a esta institución. Los y las ciudadanas demandan cada vez más la disponibilidad de un transporte público que verdaderamente les permita cubrir sus desplazamientos diarios sin necesidad de recurrir al coche particular. No obstante, para las personas con discapacidad o con movilidad reducida, esta pretensión no se plantea como una alternativa, sino más bien como una exigencia, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos es el único recurso del que disponen para poder desplazarse con autonomía. Por ello, este colectivo reclama una implicación decidida de las administraciones públicas, para que, con la mayor brevedad posible, se activen las políticas de acción positiva necesarias para garantizar el acceso universal al transporte público.

A día de hoy, nuestros medios de transporte continúan, en muchos casos, sin eliminar las barreras que impiden el libre desenvolvimiento de las personas con discapacidad.

Es cierto que en materia de transporte urbano se están adoptando medidas y que, de manera progresiva, se van incorporando en todas las líneas urbanas autobuses de plataforma baja, pero todavía no se ha conseguido que la totalidad de las flotas esté adaptada. Esta realidad ocasiona graves contratiempos y enfados a las personas con discapacidad que utilizan el transporte público urbano.

Ahora bien, es en el transporte interurbano donde este problema se manifiesta con total intensidad, en particular, cuando éste se desarrolla por carretera. Hoy por hoy, las personas con problemas de movilidad que precisan una silla de ruedas no pueden acceder a los autobuses de las líneas que cubren estos recorridos. En el mejor de los



casos, advirtiendo con antelación y en unos determinados horarios, sí pueden utilizar alguna línea, pero es evidente que esta limitada oferta no es una solución.

No queremos ni pretendemos soslayar que se están haciendo grandes inversiones, que ya se están elaborando planes de accesibilidad cuyos frutos esperamos ver en poco tiempo.

Nuestra voluntad es hacer visibles esos esfuerzos, pero también tenemos que insistir en la dimensión del problema.

Sería adecuado revisar los contratos suscritos con las empresas concesionarias de las líneas de transporte interurbano, para que, de una manera progresiva y a un ritmo preestablecido, vayan asignando autobuses adaptados a los recorridos. Si estas revisiones afectan de modo significativo a las condiciones económicas de la concesión, entendemos que las administraciones públicas implicadas tendrían que asumir el gasto y compensarlo.

Por último, hemos de hacer constar, al igual que lo hicimos el año anterior, que tenemos dos reclamaciones con Metro Bilbao que no encuentran respuesta. Una afecta al paso a través de las máquinas canceladoras habilitadas para las personas con discapacidad, y la segunda alude al cierre de varios ascensores en horario nocturno.

Como indicamos en el pasado informe, la posibilidad de que se pueda, en un momento dado, abrir manualmente la máquina canceladora para permitir el paso de los usuarios debe ser absolutamente excepcional, por lo que se ha de corregir el problema. El mero compromiso expresado por Metro Bilbao de informar a la empresa encargada del mantenimiento sobre el problema no nos puede satisfacer, cuando ya ha transcurrido un año y seguimos sin saber en qué se ha concretado la adecuación. Asimismo, esta institución ha de tener en cuenta que este problema se evidenció desde el primer momento en el que el servicio empezó a funcionar y que Metro Bilbao no cuenta con personal adscrito a su empresa deambulando por sus estaciones, pues la venta de billetes está automatizada y los y las trabajadoras de la empresa están tras las ventanillas de información.

En una situación similar de falta de respuesta nos encontramos en el segundo de los casos expuestos, que hace referencia a que los ascensores de las estaciones de Santutxu y Abando quedan fuera de funcionamiento a partir de las 23:00 horas.

La razón que arguye Metro Bilbao es que no se extiende a esos elevadores la actividad del supervisor, porque los ascensores llegan a las pasarelas colgantes por el lado opuesto de éste.

Esta institución comprende los temores que esboza Metro Bilbao cuando alega que un ascensor no puede permanecer en servicio de noche sin vigilancia. Ahora bien, nos vemos en la necesidad de recordar que corresponde a esa entidad dotarse de los medios materiales, técnicos y personales precisos para dar un servicio de transporte adecuado a todos los usuarios, y que para ello dispone de plena autonomía presupuestaria.

Resulta manifiesto que el acceso de las personas con problemas de movilidad a los medios de transporte se ha de realizar en las mismas condiciones de disponibilidad de servicios que tienen las personas que no padecen ningún tipo de limitación. Así, los servicios se han de iniciar y finalizar para unas y otras personas con los mismos horarios, en todas las paradas de las líneas. Para ello, hasta que concluyan esos servicios, las instalaciones auxiliares de las estaciones –como son los ascensores– tienen que estar

plenamente operativas, para que puedan utilizarlas sin restricciones todas las personas que las precisen.

Por ello, se ha indicado a Metro Bilbao que debe buscar, en breve, una solución al problema que se plantea con el acceso exterior a los ascensores de las estaciones de Abando y Santutxu en horario nocturno.

En el área de **urbanismo**, en el apartado de **accesibilidad**, hemos de referirnos primeramente a varias actuaciones de oficio incoadas en la institución. En primer lugar, a través de los medios de comunicación tuvimos conocimiento de la existencia de un problema de accesibilidad que afectaba al ambulatorio situado en la calle Doctor Areilza de Bilbao.

Según se dejaba constancia en la queja, el ambulatorio contaba con un acceso exterior en el que se había instalado un ascensor. No obstante, su colocación no había logrado que la entrada fuese accesible para las personas que se desplazan en una silla de ruedas, ya que para alcanzar el ascensor era preciso superar un peldaño, que no había sido eliminado durante la ejecución de la obra. Este escalón estaba dificultando que los y las usuarias del ambulatorio que se desplazan en silla de ruedas pudieran acceder de manera autónoma a dicho centro de salud.

A la vista del problema, la institución solicitó a Osakidetza que, en breve, completase la ejecución de la instalación del ascensor y eliminase el peldaño que estaba limitando que las personas con movilidad reducida pudieran acceder al ambulatorio.

Esa entidad nos informó de que iba resolver el problema, para lo que iba a ejecutar un chaflán que absorbiera el desnivel. Además, iba a colocar una franja señalizadora de textura y de coloración diferente que contrastase con el pavimento, para que sirviera de información y de advertencia a las personas que utilizarasen este acceso.

Por otra parte, tuvimos conocimiento, también a través de los medios de comunicación, de que se había construido una escalinata de acceso a las torres de San Vicente en Barakaldo, para salvar el desnivel entre calles, sin que, aparentemente, dicha instalación se hubiera visto acompañada de una rampa o del establecimiento de un recorrido alternativo razonable que permitiera superar ese obstáculo a las personas con movilidad reducida.

Con objeto de dar el tratamiento adecuado a esta información, el Ararteko solicitó al Ayuntamiento de Barakaldo información sobre la decisión adoptada y, en todo caso, sobre las razones técnicas que habían impedido que se instalara, como complemento de dicha escalera, una rampa de acceso adecuada para ser utilizada por personas con problemas de movilidad. A la fecha de cierre del informe, no habíamos logrado obtener dicha información, pese a haber transcurrido casi un año desde que la solicitamos por primera vez.

Por último, el Ararteko consideró oportuno intervenir ante la denuncia que distintos colectivos había formulado por la falta de accesibilidad del Servicio de atención psicológica a mujeres que han sufrido violencia, ubicado en el nº 7 de la calle Manuel Iradier de Vitoria-Gasteiz.

En respuesta a la petición de información que al respecto formuló esta institución, la diputada foral de Asuntos Sociales nos informó sobre las posibles soluciones que se estaban estudiando y que afectaban a los elementos comunes de la propiedad horizontal en las que se encontraba ubicada la oficina. Si bien podíamos entender

que resultaba necesario realizar un estudio técnico con objeto de determinar si era o no posible acometer, técnicamente, la supresión de las barreras arquitectónicas existentes, considerábamos que había transcurrido un plazo más que razonable (había transcurrido más de un año desde la apertura del servicio en dicha ubicación) para que, en su caso, se hubieran dispuesto de los informes técnicos pertinentes para adoptar la decisión que procediera. Por ello, insistíamos en la premura de la toma del acuerdo.

Finalmente, la Diputación Foral de Álava acordó el traslado del servicio a una nueva ubicación que resultaba necesariamente accesible.

En lo referente a la tramitación individual de las quejas recibidas hemos constatado que aún queda mucho por hacer para procurar la **accesibilidad** de los edificios de uso público.

Queremos traer a colación la queja planteada por la Asociación para la Defensa del Ciudadano “Sin Barreras”, que denunciaba diversos incumplimientos e inobservancias de lo dispuesto en la normativa vigente sobre accesibilidad en la edificación del Bilbao Exhibition Center (en adelante BEC).

Dicha asociación presentó un estudio en el que, mediante un reportaje fotográfico, trataba pormenorizadamente las irregularidades detectadas. Estos incumplimientos se referían principalmente a aspectos relacionados con la accesibilidad en la comunicación, es decir, con la percepción de la señalización y de los elementos de información por motivos de ubicación, altura, color, textura, etc.

En respuesta a la petición formulada por esta institución el Ayuntamiento de Barakaldo nos comunicó que, con el fin ir resolviendo de un modo satisfactorio los problemas planteados, consideraba suficiente remitir el contenido completo de la denuncia a la dirección del BEC e instarle a que lo considerara y realizara las acciones necesarias para su adaptación a la normativa de accesibilidad vigente, en concreto, a la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad, y a sus normas de desarrollo, esto es, el Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación.

Con posterioridad, nos vimos obligados a dirigirnos de nuevo al Ayuntamiento, para que nos informara sobre si se había realizado una visita de inspección con objeto de verificar si la dirección del BEC había adoptado las medidas necesarias para subsanar los incumplimientos detectados.

Nos remitió un informe donde se repasaban los aspectos que se recogían en el escrito de queja, bien justificando la situación existente o indicando que esos aspectos se considerarían inmediatamente para su corrección. En este sentido, se manifestaba que los criterios seguidos por los técnicos del BEC únicamente se entendían como ajenos a lo establecido en la normativa vigente en lo referente a la altura de determinados rótulos o elementos de señalización, al estimar que *“su ubicación en la altura normativamente correcta impediría su visión por la presencia previsible de obstáculos, y decidiendo en consecuencia su situación en altura superior, lo que se considera correcto por resultar de otro modo su instalación inoperante. Tal situación se da fundamentalmente en el caso de rótulos de salidas de emergencia sobre puertas y para la señalización de elementos de protección contra incendios. En caso de*

*elementos informativos consideran la inclusión de rotulación alternativa en Braille a altura adecuada.”*

Se presentaban corregidas situaciones anteriores no deseables como la presencia de obstáculos ante rótulos, señalización en zonas de aseos y armarios para bocas de incendios, información sobre papel pegado con cinta autoadhesiva, etc. Asimismo, habían incluido doble pasamanos en las escaleras.

Llegados a este punto en la tramitación del expediente, resulta obligado recordar al Ayuntamiento de Barakaldo la necesidad de que los servicios técnicos municipales revisen todos los proyectos técnicos y las solicitudes de licencias y autorizaciones desde la perspectiva de la accesibilidad y, como aval del cumplimiento de las disposiciones aplicables en la materia, en conformidad con lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad, la autoridad municipal debe exigir que de manera expresa se indique, en toda la documentación urbanística que se presente, el cumplimiento de lo dispuesto en la norma, incidiendo también en la observancia de la accesibilidad en la comunicación. A ese respecto, debe tener en cuenta el anejo IV del Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación.

Por último, un año más se ha hecho evidente la falta de control municipal respecto del cumplimiento de la normativa para eliminar barreras arquitectónicas cuando se implantan nuevas actividades en locales comerciales o cuando éstas se modifican.

Por este motivo, ante las reclamaciones presentadas por diversas asociaciones de personas con discapacidad sobre la falta de accesibilidad de establecimientos comerciales de nueva apertura y de establecimientos reabiertos tras realizar obras de reforma, la labor de esta institución ha consistido en realizar un seguimiento exhaustivo, para determinar si se cumplen las medidas de control previstas por la normativa.

Por otra parte, algunas quejas plantean la necesidad de que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales emprenda acciones que favorezcan singularmente en el **acceso a la vivienda** a las personas con discapacidades intelectuales, como sucede en el caso de otros colectivos que están socialmente desfavorecidos.

Esta cuestión se aborda más extensamente en el capítulo de este informe destinado al área de vivienda. Baste señalar aquí que hemos trasladado a ese departamento esta demanda, que entendemos plenamente justificada, solicitando que se articule un régimen preferente de acceso a la vivienda para estas personas. Ese departamento, por su parte, nos ha manifestado su voluntad de estudiar la posibilidad de introducir a este colectivo en un cupo especial para los sorteos de Etxebide y de eliminar el requisito de ingresos mínimos, al igual que sucede en el caso de las personas con discapacidades físicas. Según nos expone ese departamento, deberán ser, en todo caso, el próximo Plan Director de Vivienda 2006-2009 y, en su caso, la futura ley de vivienda los que incorporen estas nuevas medidas.

En otro orden de cosas, en la elaboración del informe extraordinario *La respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave* se ha comprobado que **las personas en situación de exclusión extrema** con movilidad reducida sufren aún mayor desprotección en el acceso a los servicios y recursos que no están adaptados a la normativa sobre accesibilidad.

Por ello, resulta preciso llamar la atención respecto a los recursos e infraestructuras sociales que se prevean para que los poderes públicos tengan en cuenta las necesidades de estas personas, para evitar más obstáculos a su integración.

En todo caso, está pendiente la elaboración de la normativa de desarrollo del Decreto 40/1998, de 10 de marzo, por el que se regula la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales de la CAPV, que en su artículo 4 señala que los servicios y centros de servicios sociales deberán cumplir los requisitos que se establezcan reglamentariamente para cada tipo de servicio o centro. Entre otras, la normativa deberá regular las condiciones físicas y arquitectónicas de ubicación, construcción y diseño. De ahí la importancia de recoger en la normativa de desarrollo una previsión expresa sobre la obligatoriedad de cumplir la normativa vigente en materia de accesibilidad en las infraestructuras sociales que atiendan a las personas en riesgo o situación de exclusión social.

Para concluir, una persona con discapacidad visual exponía la dificultad para **acceder a libros en euskara en braille**. En concreto, manifestaba que, siendo limitado el número de publicaciones en euskara, la inexistencia de un catálogo reducía aún más sus posibilidades para leer en este idioma.

Esta queja presentaba dos aspectos: el primero, la producción que existe actualmente de textos en euskara en braille, y el segundo, el acceso a estos textos.

Si bien el primero de los aspectos comentado debe ser abordado de una manera progresiva, parece evidente que el acceso a los actuales fondos bibliográficos debe ser tratado con inmediatez, dado que la ausencia de un catálogo resulta un límite añadido a la escasez de textos en braille disponibles en euskara.

Esta institución ha considerado que esta cuestión tiene entidad suficiente para ser tratada por el Consejo Vasco para la promoción de la Accesibilidad, y dicha entidad nos ha comunicado que, atendiendo a nuestra solicitud, va a incluir este asunto en el orden del día de la próxima reunión de su Comisión Permanente.

Por otro lado, el objeto de la queja tiene que ver con la catalogación de bibliografía existente en las bibliotecas de la Comunidad Autónoma, ya que es uno de los cauces para poder conocer cuáles son las publicaciones existentes en braille en las bibliotecas.

Por este motivo, se ha planteado también este asunto ante la Dirección de Patrimonio Cultural del Gobierno Vasco y se ha abordado el problema de la accesibilidad a los libros en euskara para personas con discapacidad visual en los siguientes términos: a) necesidad de una progresiva adecuación, aumentando los fondos que actualmente existen y b) sistematización de esos fondos, mediante los correspondientes catálogos que permiten el acceso a ellos.

A la fecha del cierre de la elaboración de este informe nos encontramos a la espera del resultado de las actuaciones iniciadas por el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco para dar una solución adecuada a los problemas detectados.

Por último, queremos incidir sobre una cuestión que la Asociación Española de Perros de Asistencia (en adelante AEPA) ha puesto en conocimiento de esta institución y, que hemos considerado necesario elevarlo a una recomendación de carácter general, con el título “Necesidad de retomar el concepto de perros guía o de asistencia en nuestra Comunidad Autónoma Vasca”, con objeto de que el Parlamento Vasco propicie la modificación de la Ley 17/1997, de 21 de noviembre, de perros guía, norma que

garantiza a las personas con discapacidad visual su derecho a acceder con los perros guía a los lugares, servicios y transportes públicos o de uso público en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, retomando el concepto de perros guía o de asistencia, para hacer extensivo su uso a personas con diferentes discapacidades.

Teniendo en cuenta que la acción de los poderes públicos no debe, en ningún caso, sustituir o coartar la acción directa de la comunidad, sino, muy al contrario, impulsar las iniciativas de entidades ciudadanas que pretenden mejorar la calidad de vida de las personas que tienen mayores dificultades de movilidad, el Ararteko, haciendo suya la reivindicación que plantea la Asociación Española de Perros de Asistencia, solicita la aprobación de una nueva norma que reconozca y garantice, en la Comunidad Autónoma Vasca, a todas las personas que, como consecuencia de su discapacidad, quieran ir acompañadas de un perro de asistencia, su derecho a acceder, deambular y permanecer con él en cualquier lugar, establecimiento, o transporte de uso público, con independencia de su titularidad pública o privada.

Esta cuestión es abordada en el **capítulo III**, de este informe.

## CAPÍTULO VI

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





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

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

Para una institución garantista como la del Ararteko, las asociaciones y colectivos organizados pueden actuar como auténticas antenas sociales: sensores que permiten detectar y hacer públicos problemas y situaciones que, de otro modo, podrían pasar desapercibidas.

La experiencia de estos años ha demostrado que, de hecho, numerosas asociaciones y colectivos pueden desarrollar un papel clave de intermediación entre sectores marginales o especialmente vulnerables de nuestra sociedad e instituciones como la del Ararteko, haciéndoles más conscientes de sus derechos y de las vías de resolución de conflictos, ayudándoles a la hora de expresar sus reivindicaciones, exigiendo el servicio diligente de las administraciones a la ciudadanía y favoreciendo así una mayor confianza en las instituciones y una mayor cohesión social.

Por ello, durante el año 2005, la institución del Ararteko ha seguido cuidando la relación con los agentes sociales. Especialmente con asociaciones, organizaciones y colectivos dedicados al apoyo de personas en situaciones desfavorecidas o a la resolución de problemas sociales de carácter muy variado: colectivos de defensa de los derechos humanos, de apoyo a las personas de origen extranjero, a las privadas de libertad o a las que tienen problemas de marginación, familiares de personas con determinadas enfermedades, personas sin hogar, etc.

El gran número de asociaciones, colectivos y organizaciones que existe en nuestra Comunidad constituye un signo de vitalidad social, pero, al mismo tiempo, supone un reto imposible para quien quisiera mantener con todas ellas unas relaciones más o menos estables de colaboración. Por ello, en nuestro caso, y teniendo en cuenta las limitaciones, ese deseo de colaboración se ha concretado por medio de ciertas vías complementarias:

- respondiendo positivamente a cuantas asociaciones y grupos han manifestado su interés por hacernos llegar sus problemas y propuestas, o mantener una reunión con el Ararteko;
- continuando algún tipo de contacto con buena parte de los colectivos con los que existía una relación previa, siempre que ello ha sido posible;

- tomando la iniciativa para establecer nuevas relaciones con determinados colectivos que desarrollan su labor con sectores especialmente vulnerables o sobre cuya problemática se está trabajando en ese momento;
- aprovechando la existencia de plataformas de coordinación o federaciones entre diferentes asociaciones con intereses o campos de actuación similares (cárceles, sida, enfermedad mental...).

Así, a lo largo del año 2005, la institución del Ararteko ha mantenido relaciones de colaboración, más o menos intensas, con las siguientes asociaciones, organizaciones o grupos sociales:

- Ados, mediación social
- ADSIS-Bestalde
- AGIPASE (Asociación Guipuzcoana de Padres Separados)
- Alarde Fundazioa
- Alargunak (asociación de viudas)
- Alcohólicos Anónimos de los diferentes territorios
- Aldarriketa
- Amarena
- Amnistía Internacional
- APDEMA (Asociación pro-deficientes mentales de Álava)
- Arazoak (Asociación de padres-madres de niños autistas de Álava)
- Arrats
- Asociación de Afectados por la Retinosis Pigmentaria de Euskadi
- Asociación Agiantza
- Asociación Askabide
- Asociación Bidegurutzea
- Asociación contra la Anorexia y Bulimia de Euskadi – ACABE
- Asociación de Ayuda al Preso (ADAP)
- Asociación de Mujeres Empresarias de Álava - AMPEA
- Asociación de mujeres Hegaldi
- Asociación de Personas con Discapacidades Físicas de Ayala
- Asociación de Resolución de Conflictos y Cooperación - ARCO
- Asociación de vecinos Abusu
- Asociación Española de Perros de Asistencia - AEPA
- Asociación Gizarterako
- Asociación Guipuzcoana de Investigación y Prevención del Abuso de las Drogas (AGIPAD)
- Asociación Juana Mugarrieta
- Asociación Loiolaetxea
- Asociación para el Fomento de Iniciativas Culturales - TANGRAM
- Asociación para la Defensa de Ciudadanos sin Barreras
- Asociación Residentes Afro-americanos
- Asociación Servirecord
- Asociación Vasca de Rehabilitación Psicosocial (ASVAR)
- Asociación vasca de salud mental

- Asociación Zubietxe
- Asociación Zubiko
- Asociaciones de consumidores
- Asociaciones de defensa de los derechos humanos de otros países
- Asociaciones o grupos contra la tortura
- Asociaciones y comunidades de vecinos afectados por planes urbanísticos, problemas medioambientales, deficiencias en la red de servicios: Ulía, Bizitza (Galdakao), Auzotik (Leioa), Plataforma Oiangu Bizirik, Agrupación Vecinal de Deusto, Oiartso, Arkupe elkarte (Orio), Herripe auzo elkarte (Herrera-Donostia)...
- Asociaciones y federaciones de madres y padres de alumnos de centros públicos
- ASPACE
- ATEA (Asociación para un trato ético con los animales)
- ATECE (Asociación de traumatismo craneoencefálico y daño cerebral)
- AVAIM
- AZRAF
- Babestu Bizitza
- Berriztu
- Besarka (Asociación de acogimiento y adopción de Álava)
- Bidasaldeko Emakumeak
- Bidesari – Pastoral Penitenciaria
- Bilbo Zaharra euskaltegia
- Bilbo-Etxezabal
- Bilborantz Ekimena
- Bizitegi
- Cáritas de los diferentes territorios
- CEAR (Comisión de Ayuda al Refugiado)
- Centros educativos de nuestra Comunidad
- Colectivo Antitaurino
- Colectivo de profesores/as sin perfil lingüístico y afectados por los acuerdos de estabilidad
- Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE)
- Colegio de Ingenieros
- Colegio de Médicos de Gipuzkoa
- Colegio Oficial de Psicólogos
- Colegios de abogados de diferentes territorios
- Comedor de los Desamparados
- Comisiones ciudadanas anti-sida de los tres territorios
- Consejos escolares de diferentes centros educativos
- Coordinadora de asociaciones anti-sida
- Coordinadora de ONG de apoyo a inmigrantes Harresiak Apurtuz (integrada por CEAR, Bilbo-Etxezabal, Cáritas, CITE, Cruz Roja, Hegoa, Médicos del Mundo, Sutorial, Asociación de Senegaleses, Etorbinekin Bat, etc.)
- Cruz Roja de Gipuzkoa
- DEE
- Dianova
- Diferentes sindicatos, colectivos y asociaciones profesionales

- EIZIE (asociación de traductores)
- Ekimen
- Ekologistak martxan
- Elkarbanatuz
- Elkartu
- Emaús
- Enseñantes con gitanos
- Entidades gitanas del Consejo Gitano
- Erantsi
- Errotatxo
- Etxerat
- Familiares de personas detenidas o presas de diferentes lugares
- FEDEFES (Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos) y asociaciones integradas en dicha federación (AVIFES, AGUIFES, ASASAM, ASAFES)
- Fundación Ametzagaña
- Fundación Etorkintza
- Fundación Fernando Buesa
- Fundación Hurkoa
- Fundación Izan – Proyecto Hombre
- Fundación Larratxo
- Fundación Leizaola
- Fundación Ojos del Mundo
- Fundación tutelar de enfermos mentales de Álava
- Fundación tutelar Gorabide
- Gadem
- Gao Lacho Drom
- Gatazka konpontzeko batzordea
- Gaztaroan Ekin
- Gernika Gogoratuz
- Gesto por la Paz
- Geureak (Asociación de represaliados por el franquismo)
- Gizabidea
- Goiztiri
- Grupo constituido para analizar el impacto de la violencia terrorista en la salud
- Grupo de constructores
- Grupo de funcionarios de prisiones
- Grupo de padres-madres afectados por el Alarde de Irun
- Grupo de padres-madres afectados por sentencias de acoso escolar
- Grupos de alumnos de diferentes centros, facultades y escuelas
- Grupos de comerciantes de diferentes zonas
- Grupos de padres-madres de centros escolares con diferentes problemas
- Grupos de personas de otros países que visitan el nuestro en programas de colaboración o para divulgar su problemática
- Grupos participantes en el Alarde de Hondarribia
- Gurasoak

- Hartu-emanak (Asociación de personas mayores para el aprendizaje permanente y la participación social)
- Hezilan
- Hiru Eskuak (Federación de Asociaciones de Fibromialgia)
- Hizkuntz Eskubideen Behatokia
- Hobetu leike
- Hontza (centro de atención a drogodependientes)
- Iniciativa Gitana
- Instituto Vasco de Criminología
- Institutos de Reintegración Social de los distintos territorios (IRSE)
- Izangai
- Jaizkibel Konpainia
- Kalé dor Kayikó
- Kidetza
- Lagun Artean
- Lanbroa
- Lur gizen
- Médicos del mundo-Munduko medikuak
- Médicos sin Fronteras
- Mugarik gabe
- Nahia
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa
- Observatorio Internacional de Justicia Juvenil
- ONCE (Consejo Territorial)
- Pastoral Penitenciaria
- Plataforma Bizitza
- Plataforma de colectivos en apoyo a las personas presas
- Plataforma Geugaz
- Plataforma Martutene
- Plataforma médica contra la incineradora de Txingudi
- Plataforma Mutriku – Gazte Asanblada
- Plataforma Txingudi Bizirik
- Profesionales de los servicios sociales de base de diferentes lugares
- Proyecto Hombre
- Red de Apoyo a la Inserción Sociolaboral (RAIS)
- Representantes de comunidades indígenas
- Representantes de trabajadoras de servicios residenciales en conflicto
- Salesianos
- Salhaketa de los diferentes territorios
- Sarean (Asociación equipos directivos de centros escolares)
- Save the Children
- Secretariado General Gitano
- Servicios de Educación (berritzegunes, servicios de educación especial, servicios municipales, programa Hezikidetza...)
- Sindicato de Educadores de Educación Especial
- Sindicatos o secciones sindicales (CCOO, ELA, LAB)

- Sociedad Española de Atención al Usuario de la Sanidad
- SOS - Muxika
- SOS-Racismo de los diferentes territorios
- Susterra
- T-4
- TAT (Torturaren Aurkako Taldea)
- Terciarias Capuchinas
- Terciarios Capuchinos
- Torturaren kontrako taldea (Santurtzi)
- Turnos de asistencia penitenciaria de los colegios de abogados (TAP)
- Unesco Etxea
- UNICEF-País Vasco
- Unión de Consumidores de Euskadi
- Uribe-Costa
- Zain dezagun Urdaibai
- Zornotza Bizirik

En muchos casos (respuesta a las solicitudes de las asociaciones, inicio de relaciones con un colectivo o presencia en foros de coordinación) la relación con los grupos citados ha sido directa y ha supuesto algún encuentro o reunión. En otros casos, por ejemplo, de continuación de una relación iniciada en años anteriores o de gestión de una queja concreta, no siempre ha supuesto nuevas reuniones; a veces ha bastado con los intercambios de información, tanto orales como escritos, o la participación en algún acto, o el envío de materiales o documentos...

Así pues, de un modo o de otro, utilizando unas u otras vías, y a pesar de las limitaciones ya apuntadas, durante el último año se han mantenido reuniones o intercambios de informaciones, materiales y fórmulas de colaboración, por lo menos, en los siguientes campos de actuación:

- la atención o defensa de personas que sufren diferentes enfermedades;
- la prevención de situaciones de exclusión social grave y la atención a las personas sin hogar;
- la utilización de nuevos recursos de apoyo a personas con discapacidad;
- la modificación de la legislación testamentaria;
- el seguimiento sistemático de determinadas problemáticas;
- la denuncia de vulneraciones de derechos en el ámbito internacional;
- la defensa del medio ambiente;
- la tutela de personas sin apoyo familiar;
- la memoria y el recuerdo de las víctimas;
- la prevención y denuncia del racismo y la discriminación;
- la participación en la vida social de las personas de la tercera edad;
- los derechos de la infancia;
- la defensa de los derechos de personas represaliadas por el franquismo;
- los derechos de comunidades de vecinos afectados por proyectos o actuaciones;
- el acogimiento a adolescentes en situación de desprotección;
- la atención a adolescentes y jóvenes con problemas con la justicia;

- la defensa de los derechos y el desarrollo de programas de atención a las personas encarceladas en centros de nuestra Comunidad;
- la respuesta social a diferentes formas de minusvalía o discapacidad;
- la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero;
- el planteamiento y la respuesta a necesidades específicas del colectivo gitano;
- el apoyo y la atención a las personas con enfermedades mentales y a sus familias;
- la tutela de personas con enfermedades mentales;
- el logro de la excarcelación o el acercamiento de personas presas;
- el apoyo a personas enfermas de sida;
- la atención a las víctimas del terrorismo o la defensa de sus derechos;
- la respuesta a las necesidades educativas especiales;
- la gestión de servicios destinados a atender a menores desprotegidos y a menores infractores;
- la defensa de los derechos humanos y la denuncia de las violaciones de éstos en otros países;
- la defensa del derecho a la educación;
- la defensa de los derechos lingüísticos y la utilización del euskara;
- la atención a personas con problemas de drogadicción;
- el apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo;
- la integración social de minorías étnicas o colectivos marginales;
- la cohesión social y la rehabilitación en zonas especialmente deprimidas;
- el pacifismo y la solución de conflictos mediante fórmulas de diálogo;
- la defensa de los derechos de las mujeres;
- la prevención de los malos tratos y la denuncia de situaciones de tortura;
- la atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares;
- la defensa de diferentes colectivos profesionales;
- el trato ético a los animales;
- la accesibilidad a los espacios públicos;

En bastantes casos, la colaboración con las asociaciones se ha establecido, o se inició en su día, en el marco de alguno de los trabajos monográficos realizados por la propia institución del Ararteko.

Este año, por ejemplo, la elaboración del informe sobre la atención a las personas sin techo o en riesgo grave de exclusión ha exigido la colaboración con la mayoría de las asociaciones u organizaciones que gestionan servicios, como alojamientos, comedores o talleres de inserción (Agiantza, Askabide, Elkarbanatuz, Bidezari, Bizitegi, Beta, Ostatu, Goiztiri, Zubietxe, Izangai, Cáritas, Lagun Artean, Emaús, RAIS, diferentes congregaciones religiosas, etc.). También la elaboración del informe sobre menores extranjeros no acompañados ha supuesto una relación continuada con las entidades que gestionan los recursos de acogida (Cruz Roja, Terciarios Capuchinos, Terciarias Capuchinas, Salesianos...) o que trabajan en su inserción (Coordinadora Harresiak Apurtuz, AZRAF...).

Respecto a informes anteriores, este tipo de colaboración, muchas veces para la obtención de información o para el seguimiento de una cuestión abordada específicamente por nosotros, se ha seguido dando a lo largo del año en varios campos: intervención con menores infractores (asociaciones educativas Berriztu y Gaztaroan Ekin);

atención comunitaria a la enfermedad mental (AVIFES, ASAFES, ASASAM, AGUIFES, FEDEAFES...); apoyo a las personas encarceladas (ADSIS-Bestalde, Etorkintza, Izangai, Proyecto Hombre, Bilbo-Etxezabal, Pastoral Penitenciaria, Hegaldi...).

En otros casos, la relación con las asociaciones se ha mantenido gracias a la participación conjunta en foros específicos o en actos organizados por ellas, o con motivo de la tramitación de determinadas quejas o la actuación para resolver algún problema, o mediante el intercambio de documentos y materiales...

A modo de ejemplo, podemos señalar brevemente algunas actuaciones significativas de la institución del Ararteko en el año 2005, en este marco de colaboración. Así:

- La relación periódica con los centros de acogida para menores extranjeros no acompañados y con las asociaciones que los gestionan ha facilitado nuestro seguimiento sobre su situación y la investigación llevada a cabo durante este año y que ha dado lugar al informe monográfico presentado (cfr. cap. IV de este informe).
- Muchas de las visitas efectuadas durante el año (al centro nocturno Hontza, a la sala de consumo supervisado de la calle Bailén de Bilbao, a los centros de reforma, a centros de acogida...) ayudan a mantener la relación directa con las asociaciones que gestionan los centros o recursos, facilitan el conocimiento actualizado de su situación y el seguimiento de nuestras recomendaciones, impulsan nuevas actuaciones...
- Las quejas presentadas por algunas asociaciones (sirvan como ejemplo, las de "Geureak", de personas privadas de libertad en la época franquista, respecto a las ayudas ofrecidas por el Gobierno Vasco) han obligado a realizar gestiones o actuaciones de intermediación ante las administraciones responsables.
- La relación con las asociaciones de víctimas del terrorismo o con las propias víctimas o sus familiares ha sido prioritaria para esta institución, que ha procurado transmitirles su solidaridad y apoyo, así como participar en los actos por ellas convocados y mostrar su cercanía servirá también para un futuro informe sobre su situación.
- La relación periódica con numerosas asociaciones de apoyo a las personas presas ha venido supliendo, en parte, la falta de acceso directo a los centros penitenciarios. Ha posibilitado el intercambio de datos y cierto seguimiento, así como la puesta en marcha de algunas actuaciones de oficio o gestiones de buena voluntad, de las que damos cuenta en el área de justicia, en este mismo informe.
- La visita a determinados servicios o las entrevistas y reuniones con profesionales que en ellos trabajan han servido para analizar las características de algunos convenios entre asociaciones y administraciones, su influencia en las condiciones laborales o en la continuidad del servicio prestado, las consecuencias de los retrasos o de la falta de garantías en las ayudas, lo que ha dado pie a diferentes actuaciones de oficio y a la recomendación general que se efectúa en este mismo informe (cfr. Recomendaciones generales, cap. III).
- Una gran parte de las quejas recibidas en relación con planes o actuaciones urbanísticas, o con las repercusiones en el medio ambiente, las han promovido colectivos de personas organizadas en plataformas, asociaciones de vecinos,



comunidades de propietarios, grupos ecologistas... De algunas de ellas damos cuenta en los apartados de este informe dedicados a las áreas de urbanismo o de medio ambiente (capítulo I).

- La relación con diferentes colectivos pacifistas, con asociaciones que trabajan en la mediación de conflictos y con centros escolares animó a esta institución a presentar en su día al consejero de Educación, Universidades e Investigación una propuesta global sobre la educación para la paz, a convocar, como aportación e impulso al desarrollo de la propuesta, cuatro becas de colaboración dirigidas específicamente a la elaboración y difusión de materiales de uso escolar para la educación en derechos humanos, o a organizar este año la exposición itinerante “La Ley de la Infancia”, abierta a todos los centros educativos.
- Las denuncias que han presentado algunas asociaciones de apoyo respecto a la detención o a la orden de expulsión de personas de origen extranjero, sobre el trato policial recibido, sobre las condiciones excluyentes de algunas convocatorias u ofertas de empleo público o sobre el tratamiento de noticias en los medios de comunicación han posibilitado actuaciones de diferente tipo: meditaciones y gestiones ante la autoridad competente, tramitación de quejas, actuaciones de oficio, recomendaciones específicas...

En ocasiones, la relación con las asociaciones ha servido también para recoger sus propios problemas de funcionamiento: dificultades que encuentran para realizar su labor, para establecer mecanismos de coordinación o vías de colaboración estable entre ellas, para dar continuidad a sus programas, para disponer de espacios de encuentro con las instituciones, para participar o hacer llegar sus aportaciones a planes institucionales, programas o normas... En anteriores informes, nos hemos referido a estas cuestiones, elevando propuestas o destacando algunas iniciativas: superación del marco anual en las subvenciones, establecimiento de foros conjuntos instituciones-asociaciones, como el Foro para la integración social de los inmigrantes, la Mesa interinstitucional de temporismo o el Consejo para la participación del pueblo gitano, Ley del voluntariado, clarificación de las responsabilidades de cada parte en los convenios de colaboración...

A juicio de esta institución, la colaboración entre las administraciones y servicios públicos y la sociedad civil organizada debe ser promovida y apoyada, para un mejor aprovechamiento de los recursos existentes. La participación activa de los agentes sociales no debe suponer, sin embargo, que las responsabilidades institucionales en la prestación de los servicios a la ciudadanía queden diluidas, o que las instituciones dejen de asumir el liderazgo que, en muchas ocasiones, les corresponde. En relación con este asunto, en el informe del año 2001 (cfr. cap. VI) se recogía una recomendación de carácter general sobre el liderazgo institucional respecto a la creación de servicios destinados a colectivos vulnerables, que, en muchas ocasiones, son gestionados por asociaciones. La experiencia de este año, las dificultades encontradas para la apertura de nuevos centros en diferentes localidades, ha vuelto a poner de manifiesto la importancia y la necesidad de tener en cuenta las propuestas efectuadas en la citada recomendación.

Por otra parte, en las visitas efectuadas a diferentes servicios, o mediante reuniones o quejas recibidas, hemos constatado tanto avances como problemas sin resolver. Cabe destacar, entre estos últimos, los retrasos sufridos en la resolución de determinadas convocatorias de ayudas, poniendo en situaciones precarias y complicadas tanto a

asociaciones como a programas en marcha, lo que repercute muy negativamente no sólo en las propias asociaciones, sino también, y muy especialmente, en los ciudadanos y colectivos a favor de los cuales trabajan.

En este sentido, el Ararteko decidió iniciar dos expedientes de oficio, con el fin de recabar algunos datos objetivos sobre diferentes convocatorias con incidencia notable en muchas asociaciones. Solicitamos, para ello, a dos departamentos del Gobierno Vasco, muy significados en esta cuestión, información correspondiente a todas las convocatorias de ayudas dirigidas a asociaciones durante los años 2003 y 2004.

De esta iniciativa se dio ya una primera información en el informe del año pasado y en este, una vez recibidos y analizados todos los datos, se ha efectuado una recomendación general (cfr. en este mismo informe, recomendación general “Sobre la necesidad de mejorar las vías y procedimientos de ayuda institucional a las asociaciones que trabajan en el campo social”, cap. III).

Téngase en cuenta que, con mucha frecuencia, las asociaciones que trabajan en el campo social, llevan a cabo programas de atención a personas en situaciones especialmente desfavorecidas, y gestionan, muchas veces, recursos y servicios de otro modo inexistentes o insuficientes, cubriendo campos de atención en los que existe una clara responsabilidad institucional y supliendo carencias de las propias administraciones. Parece razonable, pues, que obtengan toda la ayuda necesaria y una mayor garantía para sus programas.

## 1.2. BECAS DE INVESTIGACIÓN CONVOCADAS POR LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

Durante el año 2005 han continuado los trabajos en relación con tres becas de investigación aplicada y se han iniciado los correspondientes a una cuarta beca:

- La adjudicada al IRSE, que trata de analizar las posibilidades que las minorías presentes en la población magrebí asentadas en la CAPV tienen en la actualidad para ejercer sus derechos a tener su propia vida cultural, su propia religión y a utilizar su propio idioma.
- La adjudicada a Susana Redondo, para efectuar un trabajo sobre la atención que se presta a las personas en cuidados paliativos y a sus familiares.
- La adjudicada a Jesús Manuel Septién para la realización de un trabajo sobre la integración de los alumnos inmigrantes en el sistema educativo del País Vasco, concretamente en el Territorio de Álava.
- La adjudicada a Amaia Bacigalupe para analizar la incidencia que tienen en la salud determinados factores socioeconómicos y, más concretamente, estudiar el estado de salud de las mujeres que trabajan y que, al mismo tiempo, cuidan de otras personas.

En el caso de la primera beca, tras múltiples dificultades y retrasos, parece que el trabajo será rematado próximamente.

En el segundo caso, tanto por lo delicado del tema (cuidados paliativos) como por otras circunstancias de la persona becada, sólo se han finalizado algunos apartados o aspectos parciales.

El trabajo sobre la escolarización del alumnado inmigrante en Álava fue finalizado en el plazo previsto y, tras su revisión y traducción, se encuentra en fase de edición. Incluso es posible que pueda darse a conocer antes de la publicación de este informe. Con él se dará inicio a una nueva colección en honor y con el nombre de Juan San Martín, primer Ararteko.

En cuanto a la cuarta y última beca adjudicada, va cubriendo las fases del trabajo que tenía previstas. Lo normal sería que el trabajo quedase completado a lo largo del año.

Por otra parte, en cuanto a las becas de investigación en marcha, hay que señalar que, en el año 2005, la becaria Beatriz Sicilia Oña ha finalizado su trabajo de investigación sobre los derechos fundamentales en el proyecto de tratado constitucional de la UE y se prevé su próxima publicación, puesto que se han iniciado las labores de impresión.

Por otra parte, la adjudicataria de la beca de investigación 2003-2004, Aiala Olarte Hurtado, está ultimando su proyecto, que finalmente ha estado dedicado a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad.

Al cerrar la elaboración del presente informe podemos confirmar la resolución de la convocatoria efectuada para el ejercicio en curso 2004-2005. En esta ocasión la beca fue adjudicada a Gerardo Zamora Monge, quien tenía previsto enfocar su trabajo al estudio de la realidad de las mujeres inmigrantes y el trabajo doméstico. Sin embargo, el adjudicatario renunció, por razones laborales, a la beca, por lo que fue adjudicada a

uno de los candidatos sustitutos, Iker Gorriño Barrena, cuyo trabajo, en fase de elaboración en el momento de cierre del informe versa sobre la respuesta institucional a la inmigración extracomunitaria en la CAPV.

Por otra parte, en cuanto a la elaboración de materiales de uso escolar sobre la educación en derechos humanos (cfr. informe 2004, apdo. I.2.3.), una vez finalizada la edición y distribución de todos los materiales fruto de becas anteriores (carpetas de fichas o ejercicios, cajas de juegos, CD centrado en los derechos de la mujer...), no ha sido objeto de nuevas convocatorias de beca, si bien, durante este año, en torno a la exposición de fotografías sobre la Ley de la Infancia, promovida por el Ararteko, sí se han editado algunos materiales didácticos que se han distribuido entre todos los centros de Enseñanza Primaria y Secundaria.

### **1.3. JORNADAS DE LOS CURSOS DE VERANO DE LA UPV/EHU SOBRE “NUEVAS FAMILIAS Y PRINCIPIOS DE IGUALDAD. UN DEBATE ABIERTO”**

Desde el año 1997 la institución del Ararteko organiza unas jornadas de estudio y debate sobre derechos humanos en los Cursos de Verano de la UPV/EHU. Como en ocasiones anteriores, también este año se ha pretendido abordar el amplio campo de los derechos humanos desde una perspectiva de cierta actualidad.

En esta novena jornada, dirigida por el secretario general de la institución, Faustino López de Foronda, y el catedrático de la UPV/EHU Gurutz Jauregi, el tema elegido fue “Nuevas familias y principio de igualdad. Un debate abierto”.

En esta jornada se partía de la constatación de que en el último cuarto de siglo se ha producido una profunda transformación social en la que se plantean proyectos de convivencia distintos del modelo de familia tradicional. La familia, constituida por una madre y un padre con una relación para toda la vida y con un número indeterminado de hijos, ha dado paso a nuevas formas convivenciales. Además del modelo tradicional de familia, cada vez es mayor el número de personas que viven solas, parejas de hecho, matrimonios en que uno de los cónyuges o los dos son divorciados y que en muchos casos aportan al nuevo matrimonio hijos de sus anteriores relaciones afectivas; madres solteras, parejas de gays y lesbianas, que, en algunos casos, quieren además ejercer el derecho de adopción. Esta nueva realidad social ha generado un debate intenso en el que se entremezclan aspectos jurídicos, posiciones ideológicas, morales o religiosas. Se pretende contribuir a ese debate desde la perspectiva del derecho a la igualdad de toda la ciudadanía.

El Ararteko, Iñigo Lamarca, realizó una intervención que abordó la cuestión desde la perspectiva de la garantía de derechos y el principio de igualdad.

El profesor de la Universidad de Sevilla Javier Pérez Royo disertó sobre “El derecho al matrimonio de las personas gays y lesbianas desde la perspectiva constitucional”.

Por su parte, Marie Digoix, investigadora del Institut National d’Études Démographiques, nos aproximó a “El Estado, la Ley y la unión homosexual: el espíritu nórdico”.

Se celebró también una mesa redonda en la que María Luisa Aguirreche, Clara Asúa, María Ángeles Barrère y Koldobike Mujika abordaron “Otras aproximaciones a los derechos de las nuevas familias”.

## 1.4. II FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

En el informe del año pasado dábamos cuenta de las primeras actividades llevadas a cabo en torno al II Foro de debate con la ciudadanía organizado por la institución del Ararteko con el objetivo de contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos humanos. Foro centrado, en esta ocasión, en el tema del “Maltrato entre iguales en los centros educativos”.

Como ya se señaló, la elección del tema –el acoso entre escolares que se suele denominar como “bullying”– respondía a la voluntad del Ararteko de dedicar una atención prioritaria a las situaciones de especial vulnerabilidad (la doble discriminación que sufren las mujeres con alguna discapacidad, objeto del I Foro respondía a esta misma opción) y también a la alarma y preocupación social suscitada en torno a este problema a raíz del suicidio de un adolescente, al inicio del curso, en Hondarribia.

El Foro pretendía un doble objetivo: 1) Favorecer una reflexión, fundada en la investigación, sobre los mitos y malentendidos que existen y que, incluso, ayudan a esconder la realidad del problema, y también sobre las formas más eficaces de combatirlo y mejorar las relaciones y la convivencia en la escuela; 2) Recabar las aportaciones de las personas participantes; poder escuchar, de primera mano, las preocupaciones, las dudas, las preguntas, las propuestas de la propia comunidad educativa.

En consecuencia con los dos objetivos señalados:

- Se hizo una convocatoria abierta, anunciada en los medios de comunicación mediante una rueda de prensa del Ararteko y, al mismo tiempo, se enviaron invitaciones a todos los centros escolares, asociaciones de padres y madres, sindicatos de enseñanza, servicios de apoyo y responsables de educación.
- Se optó por un esquema sencillo: 1) presentación del Ararteko; 2) conferencia de una especialista en el tema; 3) preguntas y aportaciones de las personas participantes.
- Se organizaron tres sesiones similares, una en cada territorio, para facilitar la participación.
- Se pidió a la profesora Cristina del Barrio, Doctora en Psicología y con numerosas investigaciones y publicaciones sobre la convivencia, los conflictos y la victimización entre iguales que, en su exposición:
  - Ayudara a desmontar mitos y concepciones erróneas muy extendidas acerca del maltrato en el contexto escolar.
  - Ofreciera una visión amplia sobre lo que actualmente se sabe, en función de las investigaciones realizadas, acerca de esta realidad, muchas veces semioculta.
  - Planteara o apuntara algunas implicaciones que se derivan de esas mismas investigaciones para la mejora de las relaciones y la convivencia en la escuela.

Por otra parte, el Ararteko, en sus intervenciones, puso de manifiesto el compromiso y la preocupación de la institución ante un problema que afecta a muchos menores de edad, que produce un gran sufrimiento, que tiene graves consecuencias, y que supone la vulneración de derechos elementales, como el derecho a la dignidad, a

la diferencia, a la participación en una institución –por otra parte, obligatoria, como es la escuela– libre de abusos, intimidaciones o exclusiones, sin miedo a los compañeros. Cada persona, cada menor, independientemente de sus características, condiciones u opciones personales, debe encontrar en los centros educativos todo el respeto y el apoyo que necesita para poder crecer y desarrollar sus potencialidades en un clima moral adecuado.

La realización de las tres jornadas del Foro inicialmente programadas coincidió con una semana en la que el frío y la nieve fueron protagonistas y se dieron serias dificultades de desplazamiento. De hecho, la segunda jornada, en Vitoria-Gasteiz, hubo de ser suspendida y retrasada hasta mayo. No obstante, a pesar de las dificultades, hubo una participación significativa, de algo más de 200 personas, que plantearon cuestiones sobre diferentes aspectos:

- Sobre la intervención del profesorado ante situaciones de maltrato;
- Sobre el papel de las familias;
- Sobre la responsabilidad de la Administración;
- Sobre las consecuencias del maltrato en la víctima, pero también en los agresores o en los testigos del acoso;
- Sobre las formas de intervenir en determinados espacios o tiempos como, por ejemplo, los comedores escolares...

Tanto estas cuestiones como el contenido fundamental de las conferencias de la profesora Cristina del Barrio se colgaron de la página web del Ararteko, lo que ha permitido nuevas consultas y aportaciones a lo largo de todo el año.

Por otra parte, las aportaciones, cuestiones y propuestas planteadas en el Foro se han tenido en cuenta a la hora de enfocar el estudio que el Ararteko pretende realizar sobre la convivencia en los centros escolares y que dará lugar a un informe sobre el que damos cuenta en el capítulo IV de este informe.

En cualquier caso, al menos hasta la finalización del informe al que acabamos de hacer referencia, la propia página web del Ararteko mantiene abierta la posibilidad de participar y hacer propuestas sobre el tema (cfr. [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net): web de menores).

## 1.5. EXPOSICIÓN ITINERANTE SOBRE LA LEY DE LA INFANCIA

Durante todo el primer trimestre del curso 2005-2006 se ha llevado a cabo, a iniciativa de la institución del Ararteko y con la colaboración de diferentes ayuntamientos, la exposición fotográfica titulada “Haurren Legea / La Ley de la Infancia”.

El cuerpo central de la exposición lo constituyen 35 fotografías originales, cedidas por la organización internacional Save the Children, en las que se efectúa un recorrido visual por la situación de los derechos de la infancia en diferentes lugares del mundo. Las fotografías van acompañadas de una serie de textos en euskera y castellano.

La exposición, itinerante, ha podido ser visitada en siete lugares: Eibar, Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz, Bilbao, Gernika, Durango y Barakaldo.

Para un mayor o más fácil aprovechamiento didáctico de la exposición -abierto a todo el público pero pensada, especialmente, para la población escolar-, la institución del Ararteko ha publicado y enviado a todos los centros educativos de Enseñanza Primaria y Enseñanza Secundaria una serie de materiales, editados en euskera y castellano:

- Carteles anunciadores de la exposición.
- Tarjetas de invitación, con el programa.
- Cuadernos de actividades para el alumnado.
- Guía para el profesorado.

Se ha editado también un CD, a modo de catálogo de la exposición, que será enviado a los centros en el segundo trimestre del curso, junto con la convocatoria del II Concurso de Trabajos Escolares sobre Derechos Humanos, promovido por el Ararteko.

Con los datos disponibles hasta el momento, se pueden apuntar ya algunas conclusiones:

- La colaboración de las administraciones u organizaciones a las que se ha pedido ayuda ha sido total: Save the Children, Defensora de Navarra, ayuntamientos de las localidades donde se ha llevado a cabo la exposición.
- El nivel de asistencia o visita a la exposición por parte de grupos escolares ha sido desigual, según la época y, sobre todo, el centro (centros de los que han acudido muchos grupos de alumnos/as y centros de los que no ha acudido nadie). En nuestra opinión, estos datos no deben interpretarse como un signo de desinterés, sino, más bien, de desbordamiento de los centros, que reciben múltiples iniciativas.

Queda por ver, aún, la acogida que reciba el CD-catálogo de la exposición, y la respuesta a la próxima convocatoria-concurso de trabajos escolares.



## 1.6. NUEVA REVISTA DE LOS DEFENSORES AUTONÓMICOS DENOMINADA “DERECHOS CIUDADANOS”

El Ararteko y el resto de los comisionados parlamentarios autonómicos para la defensa de los derechos fundamentales (Defensor del Pueblo Andaluz, Síndic de Greuges de Catalunya, Valedor do Pobo de Galicia, Diputado del Común de Canarias, Justicia de Aragón, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, Procurador del Común de Castilla y León, Defensora del Pueblo de Navarra y Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha) hemos presentado una nueva revista, *Derechos Ciudadanos*, que nace con la intención de potenciar la actividad de estudio y investigación en el seno de nuestras instituciones y de promover la coordinación entre nosotros.

Con *Derechos ciudadanos* los defensores autonómicos contamos a partir de ahora con una plataforma de expresión que nos va a permitir divulgar datos, opiniones, reflexiones de expertos y especialistas con el objetivo de fomentar el debate y la participación en temas y problemáticas que afectan a nuestra sociedad y dar a conocer con mayor efectividad nuestras reflexiones y actuaciones. Creemos también que esta publicación facilitará el diálogo entre nosotros y entre nuestros colaboradores en torno a los principales problemas que preocupan a los ciudadanos.

Vivimos hoy en una sociedad-red en la que el conocimiento surge de múltiples núcleos y debe canalizarse en múltiples direcciones para ser adecuadamente aprovechado. Nuestra proximidad al ciudadano nos sitúa en una posición privilegiada para formular reflexiones que interesan a toda la sociedad. Por ello creemos que el informe que entregamos anualmente a nuestros respectivos parlamentos no ha de ser el único canal utilizado para difundirlas. *Derechos ciudadanos* permitirá que nuestros planteamientos lleguen a públicos muy diversos y que tengan una más amplia repercusión.

Con frecuencia hemos constatado que los ciudadanos presentan problemas muy similares a los diferentes comisionados parlamentarios y que el proceso de estudio y reflexión que realizamos es, a menudo, muy similar. Es preciso pues optimizar los canales de comunicación entre nuestros colaboradores y facilitar así la coordinación entre ellos y la máxima calidad en su trabajo. En este sentido, nuestras Jornadas de Coordinación anuales, iniciadas hace ya casi veinte años, han permitido intercambiar experiencias y reflexiones con un indudable éxito. *Derechos ciudadanos* es fruto precisamente de esas Jornadas y se ofrece a su vez como un nuevo canal para el intercambio y la coordinación entre todos nosotros.

Inicialmente *Derechos ciudadanos* tendrá periodicidad anual y cada número se dedicará monográficamente a profundizar en un problema que afecta de manera importante a los derechos que nos han encomendado defender. No ha resultado difícil decidir el tema de este primer número. Todos somos conscientes de que la inmigración es uno de los mayores retos que afronta hoy nuestra sociedad, un reto que afecta seriamente a los derechos humanos. Nos preocupan los derechos de los inmigrantes, estén o no regularizados, y nos preocupan también los de la población autóctona que se ve más afectada por su llegada.

Nuestra actividad se centra habitualmente en la defensa de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, pues los derechos civiles y políticos se encuentran en general aceptablemente protegidos desde la aprobación de la Constitución. Sin embargo, la situación especialmente vulnerable de los inmigrantes en esta materia hace

que ahora debemos prestar también una atención especial a la defensa de los derechos civiles y políticos.

Creemos que *Derechos ciudadanos* puede ser útil a la causa de los derechos humanos y esperamos que este primer número constituya un buen ejemplo contribuyendo a la protección de unos ciudadanos cuyos derechos se encuentran hoy particularmente violentados.

## 2. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

### 2.1. XX JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO

Las relaciones del Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos se basan en los principios de coordinación y cooperación. Por ello, estas instituciones mantienen, a lo largo del año, estrechas relaciones sobre sus actuaciones ordinarias. Además de estas relaciones en el día a día, las jornadas de coordinación constituyen un foro de debate y de puesta en común de temas que les son afines.

En el año 2005, las XX Jornadas de Coordinación se celebraron en la ciudad de Alicante los días 17, 18 y 19 de octubre, organizadas por el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

El tema central de estas jornadas versó sobre “La respuesta de las administraciones públicas ante diferentes fenómenos y problemas que afectan a la infancia y a la juventud”.

Con carácter previo, se realizaron talleres de estudio sobre temas que también están relacionados con esta materia y cuyas conclusiones se debatieron en el seno de estas jornadas. Uno de los talleres, coordinado por la Defensoría del Pueblo de Andalucía, se celebró en Sevilla bajo el título “Nuevas realidades tecnológicas y mediáticas”. Las conclusiones a las que se llegaron fueron las siguientes:

#### **“Propuestas**

*1.1. que por los poderes públicos se incentive la elaboración de videojuegos y juegos de ordenador destinados a los menores con contenidos formativos o educativos y se fomente su utilización por los centros docentes como herramienta pedagógica.*

*2.1. que la Comisión de Seguimiento del Código de Autorregulación incremente sus funciones de control y supervisión, particularmente en relación a las recomendaciones por edad.*

*2.2. que se profundice en la adopción de criterios comunes para conseguir una concurrencia en la clasificación de los contenidos de los distintos soportes de software interactivo.*

*2.3. que se promueva la adopción de acuerdos con los proveedores de información en Internet para la clasificación de contenidos en materia de videojuegos on line y con las empresas de telefonía móvil para la clasificación de juegos para móviles.*

*3.1. que se apruebe una regulación que impida la distribución y venta de productos de ocio interactivo que no cuenten con una adecuada clasificación de contenidos y estén debidamente etiquetados con recomendaciones por edades, estableciendo sanciones para quienes incumplan estas normas.*

*3.2. que se apruebe una regulación que establezca la prohibición de la venta y adquisición por menores de productos de software para ocio interactivo en función de las edades recomendadas en el etiquetado de los mismos y sancione los incumplimientos de dicha prohibición.*

3.3. que se apruebe una regulación que determine las condiciones para la exhibición y publicidad de productos de software para ocio interactivo con el objetivo de impedir que los menores tengan acceso a contenidos que no sean recomendables para su edad y establezca sanciones para quienes incumplan estas normas.

4.1. que por lo poderes públicos se realicen campañas de concienciación dirigidas a las familias para conseguir que las mismas se responsabilicen de que los menores hagan un uso adecuado y seguro de los productos de ocio interactivo.

4.2. que por los poderes públicos se fomente la educación y formación de los menores en un uso responsable y seguro de los productos de ocio interactivo.”

Un segundo taller, que versó sobre “Administración de Justicia y menores”, se celebró en La Palma, organizado por el Diputado del Común de Canarias. Las conclusiones que se alcanzaron fueron las siguientes:

### **“Conclusiones y propuestas**

*Partiendo del interés superior del menor, como principio inspirador de todas las actuaciones, tanto administrativas como judiciales, relacionadas con los menores, la relación de éstos con la Administración de Justicia, a juicio de los comisionados parlamentarios, debe estar basada en su carácter distinto y diferenciado de la Justicia de adultos y exige la especialización de todos los operadores intervinientes.*

#### **Los menores infractores**

*-La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y el Reglamento aprobado en desarrollo de la misma, ofrecen un adecuado marco jurídico de actuación respecto a los menores infractores, habida cuenta la orientación educativa de las medidas que prevé y la amplia gama de medidas alternativas al internamiento.*

*-La agilidad que exige la **Jurisdicción penal de menores** precisa una adecuada provisión tanto en cuanto a infraestructuras y medios materiales necesarios para su aplicación, como en cuanto a personal, cuestión especialmente pendiente en determinadas comunidades autónomas con un creciente número de jóvenes infractores.*

*-Las dilaciones que se producen como consecuencia de la carencia de medios ocasionan una serie de efectos negativos: inseguridad jurídica y ciudadana, quiebra de la finalidad educativa de la medida que se imponga e incremento de los internamientos cautelares.*

*Ante esta situación se propone:*

*-Una adecuada dotación de las plantillas de los Juzgados y Fiscalías de Menores.*

*-Evitar la tardanza que se produce en cubrir las vacantes que se producen por enfermedad o traslado.*

*-Agilizar la tramitación mediante la implantación de los juicios rápidos en el ámbito de la Justicia de menores para aquellos casos de infracciones leves o situaciones menos complejas, manteniendo los principios inspiradores de la LRPM.*

- Adecuar la ubicación de los Juzgados y Fiscalías de Menores, así como de las dependencias destinadas a detención, de forma que se garantice la privacidad y atención a los menores.
- Dada la especial relevancia del **equipo técnico**, tanto en su misión de asesoramiento a jueces y fiscales, como en las funciones de mediación entre el menor y la víctima o perjudicado, resulta necesario:
  - Una adecuada dotación de las plantillas, siendo deseable la existencia de un equipo técnico completo por Fiscal integrado por un psicólogo, un trabajador social y un educador.
  - Integrar en los equipos un profesional con preparación específica en materia de mediación.
  - Estabilidad del personal, al constituir una figura de referencia en la intervención con el menor.
  - Potenciar la posibilidad de mediación (conciliación-reparación), restringiendo al máximo la intervención penal.
- Las competencias encomendadas a las comunidades autónomas en materia de **ejecución de medidas** exige de las administraciones autonómicas, tras la reciente entrada en vigor del Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, actualizar y adecuar a las directrices ahora en vigor, las disposiciones dictadas a nivel autonómico en ejecución de dichas competencias.
- Dada la existencia, en la mayoría de las comunidades autónomas, de distintos **departamentos administrativos relacionados con la Justicia de menores**, y aun siendo deseable, en aquellas comunidades donde no exista, la creación de un organismo específico que aglutine dichas competencias, resulta imprescindible:
  - Arbitrar mecanismos de coordinación entre los distintos departamentos relacionados con la reforma de menores, facilitando la consecución de criterios y objetivos compartidos.
  - Mayor coordinación entre el ámbito de protección y el ámbito de reforma, entre otras vías, a través del traslado del expediente del menor sujeto a protección.
- En atención a la **insuficiencia de recursos** detectada para atender las previsiones de la LRPM en cuanto a la ejecución de las medidas acordadas, corresponde a las comunidades autónomas:
  - Un adecuado esfuerzo inversor que permita la correcta puesta en funcionamiento y la dotación de medios suficientes para el desarrollo efectivo de todas y cada una de las medidas que la norma prevé.
  - Adecuada dotación de personal técnico por parte de la Administración competente en materia de ejecución de medidas, de forma que se respeten las ratios (menores/profesional) recomendables.
  - Potenciar los medios y recursos abiertos, siendo deseable restringir al máximo las medidas privativas de libertad y durante el tiempo mínimo necesario.
  - Dotar a los recursos en medio abierto de equipos especializados y suficientes recursos operativos para su efectividad.
  - Suscribir convenios entre entidades públicas para la efectividad de la medida de prestaciones en beneficio de la comunidad.

-Potenciar asimismo los recursos en el propio territorio, involucrando a los servicios sociales de los ayuntamientos.

-Actuación en paralelo de los servicios sociales del Ayuntamiento, coordinando la atención a las familias con la ejecución de las medidas en medio abierto.

Dadas las diversas disfunciones detectadas en la **gestión de los centros** de cumplimiento de medidas, se hace preciso:

-Una adecuada dotación de infraestructuras y medios personales y materiales que contribuyan a solucionar el problema de hacinamiento que afecta a determinados centros de cumplimiento.

-Conseguir la efectiva individualización de la medida acordada respecto a cada joven infractor.

-Adecuada comunicación con la red de intervención en el ámbito de protección.

-Desarrollar la colaboración entre la entidad pública competente en materia de reforma y los organismos públicos encargados de la gestión educativa y sanitaria, a través de pactos entre administraciones, para garantizar el derecho de los menores a una atención sanitaria adecuada y a la formación educativa o profesional.

-Prestar especial atención a la escolarización de los menores, en colaboración con el educador de base en el exterior.

-Plena accesibilidad de los chicos y chicas a los programas de integración laboral.

-En materia de comunicaciones, visitas y salidas al exterior, establecer protocolos con criterios uniformes, vinculantes para todos los centros de cumplimiento, adaptados al nuevo Reglamento de la LRPM.

-En cuanto a las funciones de vigilancia y seguridad en el interior de los centros, éstas se deben realizar por los propios trabajadores del centro.

-Limitar los medios de contención a los previstos y en los casos establecidos reglamentariamente, evitando la prisionalización de los centros.

-Formación especializada y continua de los profesionales de los centros de cumplimiento, regulando adecuadamente el estatuto jurídico que corresponde a los mismos.

-Reducir en todo lo posible la movilidad del personal, ante la necesidad de referentes estables para los menores.

-Control efectivo de la gestión de los centros, por parte de la Administración autonómica competente, a través de criterios uniformes.

-Facilitar a los distintos comisionados parlamentarios autonómicos el acceso a los registros del centro, así como a los expedientes personales de los menores.

En aquellos casos en los que se acuerde el **internamiento terapéutico**, la Administración debe ejercer su responsabilidad en orden a proveer los medios adecuados para la atención o intervención terapéutica necesaria:

-Mediante una intervención personalizada, a través de centros y profesionales especializados.

-Siempre que ello fuera posible, resultaría más apropiado el internamiento en centros normalizados con un proyecto educativo adecuado al problema de salud mental o dependencia que afecte al menor.

En el caso de **menores extranjeros no acompañados**:

- Revisar la efectividad y potenciar los instrumentos de la red de intervención en el ámbito de protección.
- Abordar una más ágil colaboración entre la Administración autonómica y la Administración central, a través de las Delegaciones del Gobierno, para gestionar de manera activa la documentación de estos menores.

Sobre la **estructura de los centros**:

- Evitar la prisionalización, alejándose de la estética penitenciaria.
- Resultan recomendables los centros de pequeñas dimensiones, a fin de que el tratamiento pueda ser de carácter individual.
- Evitar que los centros semiabiertos se conviertan en centros cerrados.
- Dotar a los centros de una infraestructura que permita la adecuada división en módulos y garantice la separación por edades.
- Dotar a los centros preferentemente de habitaciones individuales.

En cuanto a la **ubicación de los centros**:

- La Administración autonómica, competente en esta materia, debe facilitar el derecho del menor internado a que éste se produzca en el centro más cercano a su domicilio, de acuerdo con el régimen de internamiento, evitando así el desarraigo familiar y facilitando el contacto del menor con el educador de su zona, el cual deberá efectuar el seguimiento del menor una vez cumplida la medida.
- Suscribir, en su caso, con el Ministerio de Justicia los correspondientes convenios para la ejecución de las medidas acordadas por el Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional.
- Ubicación de los centros en zonas urbanas.

En cuanto al **tratamiento de los menores que cumplen medidas judiciales por parte de los medios de comunicación**, y dada la imagen sesgada que en ocasiones se ofrece sobre la aplicación práctica de la LRPM y su eficacia, se propone:

- La elaboración de un dossier o protocolo de comunicación. -El acceso de los medios de comunicación a los centros.
- La progresiva especialización de los profesionales de la comunicación en aquellas cuestiones relacionadas con la protección y reforma de menores.
- Ofrecer una imagen normalizada de la infancia a la sociedad.

**Los menores víctimas**

La intervención de los menores en un procedimiento judicial, bien en su calidad de víctimas de un delito, o en el caso de hijos de matrimonios que se encuentran en proceso de separación o divorcio, nunca debe suponer un daño añadido para el menor. A este respecto es necesario:

- Reducir al máximo la posible intervención de los menores en el procedimiento judicial.
- Tender a minimizar dicha intervención, en el caso de que sea precisa, haciendo compatibles los dos principios en juego: el principio de contradicción y el derecho del menor.
- Sería recomendable que el Ministerio Fiscal instase, en defensa del interés superior del menor, la ejecución de las previsiones que, sobre la confrontación

*visual con el agresor y práctica de careos, recoge la Ley de Enjuiciamiento Criminal tras su modificación por Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio.*

*-Establecer protocolos interinstitucionales, para todos los profesionales intervinientes, sobre la protección de los menores en el proceso penal.*

*-En el caso de procedimientos matrimoniales, los menores deben ser oídos a través de los medios adecuados a su situación y circunstancias, evitando los informes periciales de parte.*

*-En estos mismos procedimientos, cuando existan causas penales pendientes que afecten a los menores, se deben abordar con urgencia las medidas de protección que, de acuerdo con la normativa vigente, resulten necesarias respecto a los mismos.*

*-En todo caso, se deberá establecer una prioridad absoluta en la tramitación y resolución de los expedientes judiciales en los que resulten implicados menores, priorizando, asimismo, la dotación de medios suficientes para el cumplimiento de los plazos establecidos.”*

Un tercer taller se celebró en Zaragoza, organizado por el Justicia de Aragón, y analizó “Nuevos retos para la salud de los jóvenes”. Las conclusiones fueron:

#### **“4. Conclusiones y propuestas**

##### **1- Con carácter general**

*Teniendo en cuenta que son varios los factores que pueden incidir en el problema, es imprescindible la existencia de planes de ámbito territorial limitado, actualizados de manera permanente y dirigidos a los diversos colectivos de jóvenes y adolescentes.*

*Es obvio que las drogodependencias y otras adicciones son un problema de salud pública. Por ello es necesario recurrir a todas las técnicas e instrumentos que se vienen utilizando en salud comunitaria y, por supuesto, se debe buscar una implicación muy activa de la comunidad en todas las fases del proceso.*

*No parece haber duda en que los ámbitos a los que tienen que llegar esas líneas de actuación son varios: la comunidad, la escuela, la familia, zonas de riesgo, espacios de ocio, y también el asistencial, donde junto con las actuaciones de promoción se han de consolidar y completar unos recursos que se muestra insuficientes.*

##### **2- Competencias e intervención integral**

*Deben definirse con precisión las competencias de las distintas administraciones públicas que están llamadas a intervenir en la materia, pues sólo desde la exigencia de responsabilidad en el cumplimiento de esas competencias se puede abordar la problemática inherente.*

*Precisar asimismo las medidas de coordinación necesarias entre las distintas administraciones públicas para conseguir la atención integral al problema desde las distintas ópticas y vertientes, dado el carácter transversal de la cuestión.*

*Ha de realizarse un tratamiento conjunto de Planes contra el consumo perjudicial de sustancias adictivas, incluyendo drogas, alcohol, tabaco, etc, pues, en definitiva, el consumo de esas sustancias tiene similares características.*



### **3- Planificación**

*Definir normativamente los aspectos básicos de los Planes sobre drogodependencias. Así,*

- *Sistematizar y homogeneizar los estudios que deben hacerse sobre la materia así como las medidas que se deban adoptar para alcanzar soluciones, garantizando de esta forma el seguimiento regular del problema, el conocimiento de su evolución y la eficacia real de los planes y actuaciones que desde la Administración se llevan a cabo.*
- *Definir los objetivos de calidad (reducción de daños asociados, retraso de edad en el inicio del consumo, disminución del mismo, generación de conciencia social, resultados de alternativas de ocio, etc) y los modos de evaluación continua, no limitándose a ejecutar múltiples iniciativas sin valoración alguna sobre su utilidad. Este aspecto es la gran asignatura pendiente de la Administración.*
- *Dotar los planes de la suficiente financiación. Siendo evidente que buena parte de los programas contra los usos de la droga son desarrollados por los Ayuntamientos pero con financiación de las CCAA, procede revisar las fórmulas de financiación de tales actuaciones para que se asegure su ejecución real.*

*En definitiva, profundizar en la consideración de los Planes de Drogas como un instrumento de impulso, programación y evaluación de un conjunto integrado de servicios, programas y medidas que actúen de forma intensiva y coordinada, con el objetivo común de controlar la oferta y reducir la demanda.*

### **4- Prevención**

*Deberían intensificarse todas las estrategias de intervención, principalmente de prevención y control -como ya se viene haciendo por ejemplo en el consumo de tabaco-, con el objetivo de crear un clima social favorable a la adquisición de hábitos de consumo saludables, de tal suerte que, sin caer en la estigmatización, el consumo de drogas, legales e ilegales, sea percibido por la población como un factor perjudicial para la salud que debe rechazarse y no como un valor aceptado socialmente.*

*Para ello sugerimos canalizar las actuaciones de prevención a través de los sistemas normalizados (educación, sanidad, servicios sociales, cultura, deportes, medios de comunicación, etc.), de forma que puedan mantenerse en el tiempo y llegar a un mayor número de personas.*

#### Familia

*Apoyo a las familias como reconocimiento del hecho indiscutible de que la mejor prevención se produce en el ámbito familiar. El ordenamiento jurídico y las administraciones públicas deben prestar mayor apoyo a los progenitores para que puedan conciliar la vida laboral con la familiar, para que tengan recursos y asesoramiento suficientes y puedan educar a sus hijos. Hasta la fecha las medidas establecidas al efecto resultan sumamente insuficientes.*

*No hay que olvidar que los padres son los principales responsables de la educación y comportamiento de sus hijos, lo cual obliga a que siempre que se produzca un conflicto en que intervengan menores o una situación de riesgo derivada del consumo de sustancias, se debe dar inmediata participación a los progenitores*

para que asuman su papel, con independencia de que los hechos ocurran en un ámbito público o privado, en la vía pública o en un centro escolar.

#### Escuela

La educación en el consumo alimentario y de sustancias adictivas se debe incluir en los planes de estudio de la ESO, FP y bachillerato, al ser absolutamente necesario dotar a los jóvenes de conocimientos que les permitan desarrollar comportamientos saludables. Dicha inclusión debe reconocerse expresamente (educación para la salud) en el conjunto del currículo, de manera transversal en todas las materias implicadas y en el plan de acción tutorial, de manera que se imparta con regularidad junto los demás contenidos del currículo.

#### Comunidad

Se debe profundizar en la prevención en el ámbito comunitario para lograr la implicación de todos los agentes e Instituciones afectados, tanto públicos como privados.

En este aspecto las administraciones públicas tienen que contar con profesionales relacionados con la educación y la intervención social especializados para actuar eficazmente en este ámbito y promover alternativas de ocio con los niños y jóvenes.

Las administraciones públicas deben exigir a las empresas y medios de comunicación social que establezcan códigos de autorregulación y cumplan de manera activa la normativa vigente en materia de publicidad.

#### Ocio

Si bien los programas de prevención dirigidos a los jóvenes en el ámbito del ocio y el tiempo libre han registrado un aumento muy notable de su cobertura en los últimos años, aún no son totalmente accesibles al conjunto de este colectivo.

Se recomienda el cumplimiento efectivo de la normativa publicitaria sobre bebidas alcohólicas y tabaco. Algunas medidas concretas pueden dirigirse hacia la creación a nivel local de mesas por la prevención del consumo abusivo de alcohol en la que participen hosteleros, distribuidores de bebidas, medios de comunicación y representantes municipales.

Se promoverá la coordinación entre las administraciones públicas y las empresas de hostelería para garantizar que no se dispensen a los menores productos adictivos, lo que supondrá incrementar las medidas de inspección de establecimientos y espectáculos públicos, la formación de los empleados para que colaboren en la prevención y eviten la distribución fácil de sustancias así como una firme aplicación del régimen sancionador en caso de vulneración de la ley.

También sugerimos que la Administración estudie la incidencia de la regulación horaria de los establecimientos de hostelería en el consumo abusivo de todo tipo de sustancias perjudiciales.

### **5. Atención integral**

Conviene resaltar de nuevo la importancia de la información y sensibilización para el reconocimiento de los problemas que conlleva el abuso a las drogas (principalmente las de mayor consumo: alcohol y cannabis), a la vez que se normaliza la imagen social de los drogodependientes y de los servicios de atención.

Por todo ello, sugerimos la adopción de estrategias de información dirigidas tanto a la población general como a los grupos donde se concentran los mayores

consumos, respecto a los síntomas o criterios indicativos de la existencia de un problema de abuso o dependencia a las drogas, enfatizando su posible solución y la mejora sustancial del pronóstico cuanto más temprana es la intervención; también en relación a los principales contenidos de las diferentes modalidades terapéuticas con las que se abordan este tipo de problemas, destacando que los centros de tratamiento atienden todo tipo de dependencia a las drogas.

En este sentido, debería avanzarse en la integración de los servicios y programas existentes en los sistemas normalizados de salud y servicios sociales, de tal forma que los ciudadanos perciban que la atención que reciben es una prestación más de dichos sistemas y que tienen reconocidos por la legislación vigente los mismos derechos y deberes que el resto de usuarios, garantizándose en todo momento su asistencia inmediata, sin que deba ser la familia la que busque los servicios más apropiados.

Asimismo, deberían flexibilizarse las diferentes estrategias terapéuticas de forma que puedan atender a los chicos y chicas adolescentes, garantizándose la detección precoz y el apoyo terapéutico a sus familias.

### **6. Régimen sancionador**

Desde nuestro punto de vista, los mayores daños son los efectos sanitarios y sociales que el uso y abuso de alcohol produce en nuestros jóvenes en los tiempos y espacios de ocio. Resulta obvio que un objetivo debe ser el retraso en la edad de inicio en el consumo, ya que ello puede ayudar a que los consumidores se encuentren menos vulnerables e indefensos ante la oferta del alcohol y de otras sustancias. Así, en este ámbito sugerimos a las distintas administraciones las siguientes actuaciones:

- Con el fin de reducir la disponibilidad del tabaco así como el consumo indebido y abusivo de bebidas alcohólicas en el entorno social, lograr que todos los municipios aprueben una Ordenanza reguladora de esta materia.

- Debe garantizarse el cumplimiento del régimen sancionador de las infracciones por distribución y venta de alcohol y tabaco a menores y garantizar el cumplimiento efectivo de las normas que prohíben el consumo de tabaco, alcohol y otras drogas en diferentes espacios y centros de uso público, intensificando los mecanismos de inspección y sancionadores.

- Facilitar a todos los establecimientos donde se vendan bebidas alcohólicas y/o tabaco los carteles de advertencia de las limitaciones a dicha actividad.

En cualquier caso, estamos convencidos que es un problema que afecta a todas las administraciones y a todos.”

A lo largo de las jornadas se debatieron diversas cuestiones relacionadas con los menores, a partir de las intervenciones de distintos expertos en la materia y de los propios Defensores.

El Ararteko, Iñigo Lamarca, presentó una ponencia bajo el título “Violencia escolar y familia”, que figura en este informe como anexo I.

Dado que la celebración de las jornadas coincidió con el “Día Internacional por la Erradicación de la Pobreza”, los Defensores del Pueblo adoptaron una declaración que se reproduce en el apartado “Atención específica a la problemática de las personas extranjeras y de las minorías étnicas”.

Una vez debatidas todas las ponencias, se adoptaron las siguientes conclusiones generales:

**“Conclusiones generales de las XX Jornadas de Coordinación de los defensores y defensoras del pueblo sobre la respuesta de las administraciones públicas ante diferentes fenómenos y problemas que afectan a la infancia y la juventud**

Los Defensores y Defensoras del Pueblo, como instituciones que tienen asignada la defensa de los derechos de todas las personas, muestran una especial dedicación hacia aquellos sectores de la sociedad que por su vulnerabilidad requieren una singular protección. En este contexto, estas instituciones vienen desarrollando como objetivo prioritario en sus actuaciones la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Nos encontramos ante una realidad cambiante que afecta a este sector de la población que, en algunos casos, está generando preocupación social y que exige una adecuada respuesta de toda la sociedad. Nuestros jóvenes viven situaciones a veces difíciles, derivadas de una sociedad en cambio, de nuevos contextos educativos (sociedad globalizada, de la comunicación, en red), con nuevas oportunidades y riesgos. Se trata de una realidad compleja que debe explicarse como tal y que requiere la implicación de todos (la escuela, la familia, la cultura, los medios de comunicación, los poderes públicos, etc.).

Ante esta situación, los Defensores y Defensoras del Pueblo reunidos en Alicante en las XX Jornadas de Coordinación, han considerado necesario abordar en estas Jornadas una reflexión y valoración de esta realidad que posibilite un pronunciamiento de estas instituciones que contribuya a aportar algunos elementos que ayuden a lograr una mayor garantía de los derechos que afectan a la infancia y a la juventud.

En este sentido, los Comisionados, MANIFESTAMOS que:

- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir en una sociedad que les ayude a desarrollarse como personas en un entorno de convivencia, a contar con personas adultas que les acompañen en su desarrollo, que les enseñen a comprender que forman parte de una comunidad y, en consecuencia, a respetar normas y límites de convivencia.
- La aparición de situaciones conflictivas que tienen a los niños, niñas y adolescentes como protagonistas y que concitan la preocupación de la sociedad, no debe hacernos olvidar que la infancia y adolescencia forma parte de una realidad social que todos compartimos y de la que somos corresponsables.
- Solo la participación de los niños, niñas y adolescentes en la gestión de su propia vida y en los ámbitos de convivencia familiar, escolar y social, podrá garantizar esa implicación directa que se requiere para su adecuado desarrollo. La mejor manera de proteger a la infancia y la adolescencia es dotarla de recursos para gestionar adecuadamente los riesgos y la complejidad de la sociedad en la que han de vivir.
- Para que el sistema de protección ofrezca a los menores a los que atiende soluciones adecuadas y oportunas a su situación personal, debería organizar sus actuaciones e intervención de manera ágil, individualizada, objetiva y flexible.

Como respuesta a estas necesidades, planteamos las siguientes PROPUESTAS:

1. Que se evalúe y analice si los servicios públicos destinados a la atención de la infancia y adolescencia están dando una respuesta adecuada a sus nuevas necesidades. En este sentido, resulta de especial importancia revisar en profundidad los sistemas de protección y reforma y valorar sus logros y dificultades, así como la respuesta que están dando a determinados sectores sociales en situaciones especialmente vulnerables.
2. Que con independencia de las distintas posiciones que puedan adoptarse respecto de la actual reforma de la Ley Penal del Menor, cualquier propuesta de mejora debe basarse en una evaluación y ponderación del actual marco normativo, de los medios actuales puestos a su disposición y de la eficacia de las medidas para lograr que los adolescentes se hagan responsables de sus conductas.
3. Que ante las distintas manifestaciones de violencia es imprescindible que las administraciones públicas, en los distintos niveles y sistemas, impulsen planes de coordinación de sus actuaciones y programas en relación con la prevención y atención de este fenómeno social en los diferentes ámbitos en los que se produzcan. En este sentido, llamamos especialmente la atención sobre el problema de la violencia de género en el ámbito juvenil, que se manifiesta en proporciones similares a como lo hace en el mundo de adultos.
4. Que desde los poderes públicos se fomenten las potencialidades que presentan las nuevas tecnologías, como herramienta formativa, educativa y de ocio para los menores. Que se establezca una regulación que elimine los riesgos derivados de los contenidos ilícitos, nocivos y peligrosos que presentan, y que se propicie la educación de los menores en un uso responsable y seguro de las mismas.
5. Que las administraciones den prioridad a los planes de convivencia en los centros educativos y difundan las buenas prácticas que ya existen, poniendo una especial atención en los aspectos organizativos, de distribución del alumnado y de implicación de los núcleos familiares en la actividad educativa.
6. Que ante los fenómenos grupales de los adolescentes y jóvenes denominados tribus urbanas, debe diferenciarse lo que son manifestaciones propias de su forma de ser y de su necesidad de pertenencia a un determinado colectivo, de aquellas otras que suponen una ruptura de la convivencia social y que requieren la adopción de medidas adecuadas y efectivas. Las administraciones, especialmente las locales, han de desarrollar un sistema de trabajo educativo y social de calle, en el propio medio, que permitan conocer la realidad y actuar cuando aparezcan las dificultades.
7. Que los diferentes agentes sociales (la comunidad, la escuela, la familia, los medios de comunicación...) den una respuesta integral, coherente y no contradictoria respecto a los consumos tempranos y perjudiciales de sustancias tóxicas y estupefacientes, de alcohol, así como de tabaco, que deben ser considerados como un problema de salud pública.

En Alicante, a 19 de octubre de 2005”

## 2.2.X CONGRESO Y ASAMBLEA GENERAL DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN (FIO)

Durante los días 14 y 17 de noviembre se llevó a cabo en la ciudad de Asunción (República del Paraguay) el X Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). Estas jornadas constituyen un foro de debate y, además, pretenden contribuir a la implantación de la figura de los Ombudsman en los países iberoamericanos.

En este congreso se debatieron distintos temas relacionados con los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los países iberoamericanos, a partir de las intervenciones de expertos en la materia y algunos Defensores del Pueblo.

En el marco de estas X jornadas se aprobó la denominada “Declaración de Asunción”, que procedemos a transcribir:

### “DECLARACIÓN DE ASUNCIÓN

*Los y las Defensores y del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Comisionados y presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de los países Iberoamericanos, de los ámbitos nacional, estatal, regional-autonómico y provincial, reunidos en el X Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), en la ciudad de Asunción, Paraguay, del 14 al 17 de Noviembre de 2005, expresan lo siguiente:*

#### CONSIDERANDO:

*Que los y las Ombudsman iberoamericanos desempeñan una importante labor en la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos, muy especialmente de los grupos en situación de vulnerabilidad, como los niños, niñas y adolescentes, mujeres, migrantes, indígenas, afrodescendientes, personas con habilidades especiales, entre otros.*

*Que la integración iberoamericana representa un espacio inspirado en el respeto de los principios y valores compartidos que conforman su identidad, sustentados en la existencia de una base lingüística común, así como en los substratos históricos, culturales, morales y educativos que propician una estrecha vinculación entre sus pueblos.*

*Que la Democracia como sistema político debe garantizar la realización efectiva de los derechos humanos, desde una visión integral y considerando su interdependencia, lo cual contribuye con el desarrollo integral de la persona, y por ende, de los Estados; así como garantizar el Estado Derecho y la convivencia pacífica entre los pueblos.*

*Que la pobreza, la desigualdad y la exclusión social imperante en la mayoría de los países de América Latina son factores que vulneran de forma constante el goce pleno de los derechos humanos, muy especialmente, los derechos de la infancia, tales como: a la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación.*

*Que los embates que debe enfrentar América Latina, a consecuencia de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, privan a los grupos familiares de los derechos elementales, sometiéndolos a situaciones adversas que impiden su desarrollo armónico.*

*Que la infancia y la adolescencia son víctimas de fenómenos delictivos como la explotación sexual, la trata y el tráfico de personas, los trabajos forzados, el narcotráfico y la violencia, entre otros.*

*Que la epidemia del VIH/SIDA constituye una amenaza en contra del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo sano y armónico de la niñez y la adolescencia.*

*Que los Estados de América Latina han establecido la imputabilidad penal, a temprana edad, de los adolescentes, quienes generalmente se encuentran signados por las terribles consecuencias que trae consigo la pobreza, siendo, además, privados de su libertad en circunstancias que atentan contra su dignidad, y en muchos casos, expuestos a la violación de su derecho a la defensa y al debido proceso.*

*Que en algunos países iberoamericanos los medios de comunicación, hasta ahora, no contribuyen con la garantía de derecho de tener acceso a información que resulte de interés para la infancia, y que permita su bienestar y correcto desarrollo.*

*Que a los niños, niñas y adolescentes, muchas veces, se les dificulta el acceso a los sistemas de protección, durante situaciones que amenazan o vulneran sus derechos humanos y, por lo general, no son consultados de manera correcta sobre las cuestiones de su interés, además de que no se respetan sus opiniones.*

*Que los niños, niñas y adolescentes son agentes activos en los fenómenos migratorios, especialmente de la migración no documentada, haciendo de ellos más susceptibles a que sus derechos les sean violentados y, por tanto, están más expuestos a riesgo y peligros que aumentan severamente su condición de vulnerabilidad.*

*Que en algunos países de América Latina han ocurrido hechos de inestabilidad política, social y económica que han amenazado la Democracia, su institucionalidad y la vigencia de los derechos humanos.*

*Que los desastres naturales atentan contra la vida, la salud, la seguridad y el bienestar de las personas, así como contra el desarrollo de los pueblos, representando un obstáculo para la reducción de la pobreza.*

*Que la presentación del III Informe de la Federación Iberoamericana de Ombudsman sobre derechos humanos: Niñez y Adolescencia, ante el Comité de los Derechos del Niño, en su 40° Período de Sesiones, constituye un hecho histórico para las organizaciones regionales que agrupan Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, que refuerza el trabajo de la Federación.*

*Que es del conocimiento de la X Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, el informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, sobre la reiteración de actos que atentan contra la misión constitucional que desempeña la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de EL Salvador, Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo, especialmente las últimas amenazas de muerte recibidas el 9 de noviembre de 2005.*

*Que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en Guatemala está siendo víctima de hostigamientos y amenazas a su vida e integridad, con el propósito de menoscabar y obstaculizar su importante trabajo en la defensa y protección de los derechos humanos de los y las guatemaltecas.*

*Que la recurrente crisis institucional que vive Nicaragua, afecta de manera directa el goce y disfrute de los derechos humanos de las y los nicaragüenses, profundizando los niveles de pobreza y gobernabilidad, siendo agravada la situación por la ingerencia interna por parte de otros Estados, así como por la imposibilidad de que la Institución Nacional de Derechos Humanos cuente con recursos suficientes para desarrollar su función defensorial.*

*Que la situación de sistemática exclusión social a la que están sometidos importantes sectores de la población boliviana, genera extensibles violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, aspecto que incrementa la preocupación de la comunidad internacional, al tomar ésta conocimiento de la existencia de comunidades cautivas sometidas a regímenes de semiesclavitud, como es el caso de indígenas guaraníes en la región del Chaco Boliviano.*

*Que las víctimas de la dictadura paraguaya han solicitado indemnizaciones dentro del marco de la Ley No 838/96, que prevé un sistema de indemnización a las víctimas de violaciones de derechos humanos, durante el período comprendido entre 1954 y 1989; y el derecho que les asiste a recibir las indemnizaciones correspondientes.*

**DECLARAN QUE:**

*CONTINUARÁN invirtiendo esfuerzos a fin de fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los derechos humanos en Iberoamérica; así como para fortalecer la Federación Iberoamericana de Ombudsman como foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman en las regiones geográficas de su jurisdicción.*

*EXHORTAN a los Estados y Gobiernos a invertir sus mayores esfuerzos a fin de garantizar la plena independencia de las instituciones nacionales dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, las cuales requieren gozar de capacidad financiera y recursos humanos suficientes, que les permita realizar una labor eficiente, muy especialmente, en la protección de los derechos humanos de los grupos más vulnerables de la sociedad, entre los que se encuentran la infancia y adolescencia.*

*EXHORTAN a los Estados y Gobiernos a considerar los derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, al momento de diseñar e implementar políticas económicas, de modo de que se disponga lo adecuado para la plena garantía de los intereses y derechos de la infancia.*

*EXHORTAN a los Estados y Gobiernos a desarrollar estrategias que les permitan cumplir con los objetivos y metas de la Declaración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en el sentido de no escatimar esfuerzos para liberar a los niños, niñas y adolescentes de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza.*

*INSTAN a los Estados a realizar sus máximos esfuerzos para lograr un crecimiento económico sostenido, equitativo y con justicia social que permita eliminar el hambre, reducir los índices de pobreza, mejorar la calidad de vida de las personas y atender a los grupos en situación de vulnerabilidad.*

*EXHORTAN a los Estados y Gobiernos de Iberoamérica a tomar medidas efectivas y urgentes contra la corrupción y a implementar mecanismos de rendición de*



*cuentas, transparencia y eficiencia que permitan el correcto uso de los recursos económicos a favor del desarrollo de los pueblos.*

*EXHORTAN a los Estados y Gobiernos a tomar medidas administrativas, legales y financieras que les permita cumplir con las obligaciones derivadas de los pactos y convenciones internacionales de reconocimiento y protección de los derechos de la infancia, muy especialmente, las contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos.*

*EXHORTAN a los Estados a cumplir con la obligación de presentar los informes periódicos ante Comité de Derechos del Niño, dentro de los términos y plazos establecidos, en virtud de la Convención; así como a acatar las Observaciones emanadas de ese órgano de tratado.*

*REITERAN su disposición de difundir las Observaciones Finales que realice el Comité de los Derechos del Niño, así como de continuar la práctica de presentar informes independientes sobre la situación de los derechos de la infancia, por parte de las Instituciones Nacionales miembros de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.*

*INSTAN a los Estados iberoamericanos que, aún no han ratificado los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativos a la participación de los niños en conflictos armados; y a la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantil, lo hagan como medida para garantizar una protección integral de la infancia.*

*EXHORTAN a los Estados y Gobiernos a sumar esfuerzos para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el efectivo acceso a los sistemas de protección, a fin de que sean salvaguardados sus derechos, de manera oportuna, frente a las situaciones que atenten contra el goce pleno y ejercicio de los mismos.*

*EXIGEN a los Estados, Gobiernos y a la sociedad en general brindar una especial atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, indígenas, con habilidades especiales, migrantes, privados de libertad, de modo de que se les garantice el respeto a sus derechos humanos, así como su bienestar, crecimiento y desarrollo.*

*ACOGEN la recomendación de las funcionarias de las instituciones miembros de la Federación Iberoamericana de Ombudsman de EXHORTAR a los Gobiernos a que implementen políticas públicas que garanticen la accesibilidad y la permanencia de niños y niñas en el sistema educativo, especialmente de las niñas, dado que son las más vulnerables a situaciones como el trabajo doméstico, el cuidado de sus hermanos y otros familiares y el embarazo precoz.*

*SOLICITAN a los Estados y Gobiernos legislar e implementar políticas dirigidas a erradicar en cada uno de los países iberoamericanos los delitos cometidos por las organizaciones nacionales y transnacionales contra la infancia y la adolescencia, dedicadas a su explotación laboral y/o sexual, el abuso sexual, el narcotráfico la trata y el tráfico y demás situaciones que amenazan o vulneran sus derechos humanos.*

*EXHORTAN a los Estados a implementar políticas y programas de prevención, atención y tratamiento del VIH/SIDA, atendiendo en todo momento al interés superior del niño.*

*INSTAN a los Estados y a la comunidad internacional a ejecutar de manera urgente e impostergable las medidas tendientes a Garantizar la sostenibilidad*

del medio ambiente, conforme al contenido de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como a atender los planteamientos propugnados en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, aprobado en la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres, celebrada en enero de 2005.

RESUELVEN apoyar el exhorto realizado por el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala al Gobierno de los Estados Unidos para que conceda el Estatus de Protección Temporal a la comunidad guatemalteca que habita en ese país, debido a la situación de emergencia que vive Guatemala como consecuencia del paso del Huracán Stan.

RATIFICAN su disposición de seguir trabajando en el más alto sentido de colaboración con las distintas instancias de la Organización de Naciones Unidas, como la Secretaría General, la Oficina y Agencias de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, los órganos de tratado, las Relatorías temáticas, en la promoción y protección de los derechos humanos en la región; así como continuar participando en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios.

INVITAN respetuosamente a la Organización de Estados Americanos a crear espacios y mecanismos de participación para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, por lo que recomiendan se tome la experiencia desarrollada por esas instituciones en el seno de las Naciones Unidas.

EXHORTAN a los Estados, Gobiernos y a la sociedad a implementar las recomendaciones contenidas en el III Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen: Niñez y Adolescencia; y

REITERAN su compromiso de dar seguimiento a las recomendaciones realizadas en los informes sobre migrantes y derechos de la mujer.

REITERAN sus disposición de continuar realizando investigaciones, informes y comunicados sobre la situación de los derechos humanos en la región, a fin de colaborar con los órganos competentes, nacionales e internacionales, en el diseño de políticas, programas y acciones orientadas a garantizar los derechos humanos en general, con especial atención a los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad.

SOLICITAN al Estado y al Gobierno de la República de El Salvador, que tome las medidas necesarias que resguarden la integridad física y moral de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo, y del personal de su institución, así como que adopte los mecanismos necesarios para que pueda realizar su función con los recursos apropiados para el cumplimiento de las atribuciones que le señala la Constitución de la hermana República de El Salvador.

EXHORTAN al Estado y al Gobierno de la República de Guatemala a tomar medidas urgentes para garantizar la vida e integridad del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, Dr. Sergio Morales, así como el desarrollo pleno de sus funciones a favor de los derechos humanos.

INSTAN a las autoridades de la hermana República de Bolivia adoptar políticas y mecanismos legales en procura de extinguir las asimetrías sociales, al tiempo de garantizar una distribución de la tierra, incorporando a los sectores indígenas. Asimismo, piden a las autoridades bolivianas adoptar las acciones necesarias

*para extinguir formas de convivencias prohibidas por el Derecho Internacional de Derechos Humanos, como es la servidumbre, en aras del respeto a la libertad y vida digna de los pueblos guaraníes. INSTAN también a las instancias jurisdiccionales bolivianas, extremar esfuerzos para el enjuiciamiento penal de las autoridades del genocidio de 2003 en el Alto de la Paz.*

*EXHORTAN al Estado Nicaragüense y fuerzas políticas para que a través del diálogo nacional se encuentren caminos de consenso duraderos para la estabilidad y gobernabilidad nacional. Así mismo se exhorta a la Asamblea Nacional de Nicaragua a otorgar un presupuesto suficiente para que la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos desarrolle su misión protectora de los derechos de los nicaragüenses.*

*SOLICITAN al Gobierno de la República del Paraguay continuar invirtiendo esfuerzos en la adopción de mecanismos e implementación de sistemas, tendientes a garantizar y hacer visibles los derechos que asisten a las víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989.*

*SOLICITAN, muy respetuosamente, a los Estados y Gobiernos de las Repúblicas de Brasil y Chile a seguir realizando esfuerzos en la incorporación de la figura del Ombudsman en sus respectivos países; y ALIENTAN al Estado de la República Dominicana a agilizar el proceso de designación del titular de la Defensoría del Pueblo.*

*RESPALDAN:*

*La decisión de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de poner en marcha a la Secretaría General Iberoamericana, como órgano permanente de apoyo para la institucionalización, así como para impulsar la cooperación, la cohesión interna, la proyección internacional y los objetivos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; por lo que expresan su disposición de establecer una relación de cooperación a favor de los derechos humanos en Iberoamérica y el fortalecimiento de la Democracia; y felicitan la designación de Enrique Iglesias como titular de la Secretaría General Iberoamericana. Los compromisos asumidos por los Jefes de Estado y de Gobierno, en la XV Cumbre Iberoamericana, celebrada en Salamanca, España, mediante los cuales manifestaron su apego a los propósitos y principios contenidos en la Carta de Naciones Unidas, al Derecho Internacional, la profundización de la Democracia, el desarrollo, la promoción y protección universal de los derechos humanos, el fortalecimiento del multilateralismo y de las relaciones de cooperación entre los pueblos y naciones, y el rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional.*

*La destacada y valiente labor de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo, por la situación que enfrenta, alentándola a que continúe realizando su labor constitucional de defensa y promoción de los derechos humanos de las y los habitantes de El Salvador.*

*La actual política de promoción de los derechos humanos de la República Oriental del Uruguay y la iniciativa de su Presidente de enviar ante el Congreso Nacional Uruguayo la Ley de Creación de la Figura del Defensor del Pueblo; dando así cumplimiento al compromiso asumido, en octubre de este año, con*

los señores Defensores del Pueblo de Argentina, Paraguay y México, quienes lo visitaron con ese propósito.

**AGRADECEN:**

A la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, la aprobación de la Resolución E/CN.4/2005/L.92/Rev. 119, sobre el “Funcionamiento eficaz de los mecanismos de derechos humanos: instituciones nacionales y arreglos regionales”, durante su 61º Período de Sesiones, mediante la se permite a las Instituciones Nacionales intervenir en relación con todos los temas del programa de la Comisión; y el hecho de que en dicha Resolución la Comisión haya tomado nota de la labor de la Federación Iberoamericana de Ombudsman como foro para la cooperación y el intercambio de experiencia.

A la Organización de Estados Americanos, el reconocimiento realizado a la labor que desempeña la Federación Iberoamericana de Ombudsman, mediante la aprobación de las Resoluciones AG/RES. 2132 “Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Derechos Humanos de los Estados Miembros y Apoyo a la labor de los Defensores del Pueblo, Defensores de los Habitantes, Procuradores o Comisionados de Derechos Humanos (Ombudsman)”; AG/RES. 2075 “Fortalecimiento de los Sistemas de Derechos Humanos en Seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas”; y AG/RES. 2130 “Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias”.

A la Universidad de Alcalá, al Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, por las actividades desarrolladas en el marco del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI), que cuenta con el auspicio de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Especialmente al Dr. Virgilio Zapatero, Rector de la Universidad de Alcalá; al Dr. Manuel Guedan, Director al Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo; y al Profesor Guillermo Escobar, Coordinador de los Informes sobre derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

Al Comité de los Derechos del Niño, a su Vicepresidente Norberto Liwski, por el apoyo brindado a la Federación en sus trabajos sobre los derechos de la niñez y la adolescencia.

**FELICITAN:**

Al Consejo Rector para el período 2003-2005, presidido por el Dr. Germán Mundaraín, Defensor del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela; y a los Vicepresidentes Dr. Carlos López Nieves, Procurador del Ciudadano Libre Asociado de Puerto Rico; Dr. Henrique Nascimento Rodrigues, Proveedor de Justiça de Portugal; Dr. Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República del Paraguay; Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador; y la Dra. María Eugenia Ávila, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, México, por la destacada labor desarrollada para el fortalecimiento de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, durante su gestión.

Al nuevo Consejo Rector elegido para el período 2005-2007, que quedó presidido por el Dr. Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo de España; y demás miembros integrantes: Beatrice Alamanni de Carrillo, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador; José Luis Soberanes,

*Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Claudio Mueckay, Defensor del Pueblo de la República de Ecuador; Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República del Paraguay; y a Alicia Pierini, Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires de la República Argentina, a quienes les auguran el mayor de los éxitos.*

*Al Dr. Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República de Paraguay, y a los funcionarios de esa institución por la excelente organización del X Congreso Anual de la FIO, así como por la cálida hospitalidad brindada.*

*Al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), por su apoyo en las actividades orientadas a la promoción y defensa de los derechos de los niños y adolescentes en Iberoamérica.*

*A la Corporación Andina de Fomento (CAF) y al Fondo Especial para Ombudsman e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, por su valiosa contribución en la realización del X Congreso y Asamblea de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.”*

Además, en este mismo encuentro, la Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres adoptó la siguiente declaración:

**“DECLARACIÓN DE LA RED IBEROAMERICANA DE DEFENSORÍAS DE LAS MUJERES A LA X ASAMBLEA DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN (FIO)**

*Asunción, Paraguay 15 de noviembre de 2005.*

*La Red Iberoamericana de las Defensorías de las Mujeres, reunida en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, en el marco del X Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), del 14 al 17 de noviembre de 2005, y*

*RECORDANDO que en la reunión ordinaria anual de la Asamblea General de la FIO realizada en Toledo en 1997, se decidió la creación de la RED IBEROAMERICANA DE DEFENSORÍAS DE LAS MUJERES, para garantizar una instancia especializada de alto nivel en la estructura de las instituciones del Ombudsman, encargada de la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres en la región. Desde 1997 hasta la fecha la Red, a través de las instancias de las Defensorías respectivas, ha impulsado el cumplimiento de los objetivos de defensa, vigilancia, promoción y divulgación de los derechos humanos de las mujeres.*

*REAFIRMANDO la Declaración de Quito donde se destacó la importancia del aporte de la cooperación técnica internacional al fortalecimiento de las instancias defensoriales de la región y a los proyectos específicos dirigidos a la defensa y protección de los derechos de las mujeres, se hace necesario que los Estados garanticen la sostenibilidad y reforzamiento de estos recursos.*

*RECORDANDO también que en La Declaración de Quito se señaló la importancia de la continuidad, la profesionalización y la especialización de las personas encargadas de las instancias en defensa de los derechos de las mujeres dentro de las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías y Comisiones que integran la FIO y la consolidación de los procesos iniciados.*

*MANIFESTANDO* nuestra más profunda preocupación por la falta de apoyo y solidaridad por parte de las Defensorías que conforman esta Federación Iberoamericana para la realización, en condiciones óptimas, de la reunión de la Red de Mujeres de esta Federación. Sin embargo, agradecemos a la Defensoría del Pueblo de Paraguay las facilidades prestadas para el desarrollo de la misma. En concordancia con sus objetivos y funciones, la Red Iberoamericana de las Defensorías de Mujeres

*RESUELVE:*

*PRIMERO-REITERAR* la solicitud a la Asamblea General de la FIO para que se incorpore a ésta una representante de la coordinación de la Red Iberoamericana de las Defensorías de Mujeres electa dentro de su seno, con voz y voto, con el propósito de garantizar una verdadera participación democrática e incluyente en esta instancia. Asimismo *SOLICITAMOS* se de cumplimiento al Artículo 15 de los Estatutos de la Federación Iberoamericana del Ombudsman para que se concrete una representación equitativa de género en el seno del Consejo Rector.

*SEGUNDO-SOLICITAR* al Consejo Rector de la FIO el sostenimiento económico de la Red Iberoamericana de Defensorías de las mujeres para garantizar su funcionamiento de manera continua y regular.

*TERCERO-RECOMENDAR* a las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados integrantes de la HO la creación dentro de cada institución de un Área específica dedicada a la Mujer en el caso de que no existiera.

*CUARTO-SOLICITAR* a las y los Ombudsman integrantes de la FIO que alienten a los Estados y Gobiernos a la ratificación y aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en aquellos países en que no se hubieran realizado. *QUINTO-RECONOCER* los feminicidios existentes en varios de los países latinoamericanos y *PETICIONAR* a las y los Ombudsman integrantes de la FIO que recomienden a los Estados y Gobiernos a implementar políticas públicas tendientes a la eliminación de los delitos contra las mujeres y a asegurar las sanciones penales a los perpetradores de esos crímenes.

*SEXTO-INSISTIR* en redoblar esfuerzos destinados a contrarrestar, prevenir, sancionar y erradicar la violencia basada en razones de género y de dar continuo y sistemático seguimiento a la implementación de los objetivos de la Convención de Belem do Para.

*SÉPTIMO-SOLICITAR* a las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados Nacionales integrantes de la FIO, que hagan partícipe a las instituciones estatales, provinciales, regional-autonómicas y municipales (en los países donde existen estas instancias), de toda información y actividades referidas a la temática de género.

*OCTAVO-PROPONER* la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en todo el quehacer de todas las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados integrantes de la FIO y en las distintas temáticas desarrolladas en los Congresos de esta Federación.

*NOVENO-LLAMAR* la atención de esta Federación para que sus miembros implementen las acciones necesarias para prevenir y erradicar prácticas tales como:

*trata, tráfico y explotación sexual que afectan a un número muy importante de niños, pero especialmente a las niñas de nuestros países.*

*DÉCIMO-URGIR, además, para que esta Federación haga valer todo su peso y fuerza moral para evitar que niñas y niños sean reclutados forzosamente en grupos guerrilleros y fuerzas militares y paramilitares, en el marco del conflicto armado que afecta principalmente a Colombia.*

*UNDÉCIMO-INSTAR a las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y comisionados integrantes de la HO, a redoblar los esfuerzos para exigir a sus respectivos Gobiernos para que implementen políticas públicas que garanticen la accesibilidad y la permanencia de niños y niñas en el sistema educativo, especialmente de las niñas, dado que son las más vulnerables a situaciones como el trabajo doméstico, el cuidado de sus hermanos y otros-familiares, el embarazo precoz, y el contagio del VIH/S entre otros.*

*DECIMOSEGUNDO-INFORMAR a las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados integrantes de la HO, que esta Red Iberoamericana de Defensorías de Mujeres llevará a cabo, con el apoyo del Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana, el Foro Público sobre los Derechos de Género y la Reunión Preparatoria a) XI Congreso Anual y Asamblea de esta Federación; por lo que se solicita el apoyo de cada una de las instituciones que la conforman, a fin de garantizar el buen desarrollo de este encuentro.*

*Suscrita en la ciudad de Asunción el 17 de noviembre de 2005, por la representantes que conforman la Red Iberoamericana de las Defensorías de Mujeres.”*

Por último, en la asamblea anual de la FIO se procedió a renovar los cargos directivos, siendo elegido presidente don Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo de España.

### **2.3. CICLO DE JORNADAS CONMEMORATIVAS DEL 20º ANIVERSARIO DE LA LEY DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA**

El Síndic de Greuges y el Parlamento de Catalunya organizaron durante 2005 un ciclo de jornadas con motivo del 20º aniversario de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges, aprobada en cumplimiento de lo que establece el Estatuto de autonomía de Catalunya.

Durante los veinte años de vigencia de la Ley, el Síndic de Greuges se ha consolidado como una institución de defensa de los derechos de los ciudadanos y ha orientado su actuación hacia los derechos de los colectivos más desprotegidos. En el ejercicio de esta labor ha contribuido a la mejora global de la protección de los derechos de la ciudadanía.

Este ciclo de jornadas se estructuró en tres momentos diferentes en los que se reflexionó sobre la figura del Ombudsman desde muy distintas perspectivas.

La segunda jornada conmemorativa de los 20 años de la Ley del Síndic de Greuges estuvo centrada en el análisis de la vías de intervención de las instituciones de Ombudsman para velar por el respeto de los derechos de las personas ante los problemas emergentes en las sociedades actuales.

Se consideró que las nuevas problemáticas objeto de análisis y debate han de ser abordadas de manera preferente por las instituciones de Ombudsman, ya sea por su gravedad, por el volumen de personas afectadas o por la conciencia social adquirida frente a ellos.

Las instituciones de Ombudsman están reformulando sus formas de actuación; y, en estas jornadas se hizo hincapié en analizar el envejecimiento de la población y la nueva inmigración, que, junto a otros factores, han contribuido a incrementar las situaciones de nueva pobreza y exclusión social, formando colectivos muy vulnerables, que necesitan una mayor defensa de sus derechos.

En estas jornadas se profundizó en las actuaciones dirigidas a garantizar aquellos derechos que afectan por igual al conjunto de personas, especialmente la contaminación acústica y la privatización de los servicios públicos.

Para abordar las distintas temáticas se organizaron las sesiones en mesas redondas, compuestas por un experto en la materia, para lograr una visión más técnica, y por dos defensores, los cuales ofrecieron una perspectiva más práctica; los moderadores de las mesas fueron los portavoces de los grupos parlamentarios de la Comisión del Síndic de Greuges de Catalunya.

En una de estas mesas participó el Ararteko, que presentó una Ponencia sobre "Nuevas formas de pobreza y exclusión social", en la que no sólo planteó la actuación de la institución del Ararteko en materia social, sino que detectó las situaciones de exclusión social y analizó las respuestas en la CAPV, explicando las distintas políticas sociales, centrándose en mecanismos de actuación social como la renta básica contemplada en la carta de derechos sociales (Ley del Parlamento Vasco 10/2000, de 27 de noviembre).



## **2.4. INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO ANTE LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS PARA DEPARTIR SOBRE EL PROYECTO DE LEY DEL PROCURADOR GENERAL**

El 13 de septiembre de 2005 el Ararteko compareció ante la Comisión de Justicia, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores y Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias (Parlamento de Asturias) para departir sobre el Proyecto de Ley del Procurador General del Principado de Asturias.

En esta intervención el Ararteko aportó, desde la experiencia en una institución autonómica de defensa de los derechos de los ciudadanos, sus consideraciones sobre el Proyecto de Ley analizado y se felicitó por la oportunidad y conveniencia de que finalmente se cree la figura del Procurador General como Alto Comisionado de ese Parlamento Autonómico.

Con la creación de esta figura, se va completando la incorporación al entramado institucional de las comunidades autónomas de este órgano garantista uniendo al Principado de Asturias a Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco.

El resto de comunidades autónomas que aún no han puesto en marcha la institución, en su práctica totalidad, la contemplan normativamente, en el propio Estatuto de Autonomía o en sus normas constitutivas.

Así, en Cantabria, Extremadura, Illes Balears o La Rioja.

En la Comunidad autónoma de Madrid existe un comisionado parlamentario sectorial: el Defensor del Menor de la Comunidad Autónoma de Madrid.

## **2.5. ACTO DE HOMENAJE AL QUE FUERA PRIMER ARARTEKO D. JUAN SAN MARTÍN ORTIZ DE ZARATE**

El día 30 de mayo falleció Juan San Martín Ortiz de Zarate quien fuera primer Ararteko y, por tanto, a quien le correspondió la puesta en marcha –con las dificultades inherentes a todo proyecto que inicia su andadura- de una institución tan consolidada como es e la actualidad la institución del Ararteko.

El día 21 de noviembre de 2005 se realizó un acto in memóriam de Juan San Martín en el que participaron distintos representantes tanto institucionales como de la cultura vasca. También quisieron estar presentes los que fueron los primeros Defensores autonómicos.

El que fue el primer Justicia de Aragón, Emilio Gastón; el miembro de Euskaltzaindia José Luis Lizundia; el Alcalde de Eibar, Iñaki Arriola; la Consejera de Cultura, Miren Azkarate; la Presidenta del Parlamento Vasco, Izaskun Bilbao; el Ararteko, Iñigo Lamarca; así como la familia del fallecido glosaron la figura de Juan San Martín en su faceta personal, institucional y cultural.

## CAPÍTULO VII

# **LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS**



## 1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES

A lo largo de este capítulo dedicado a la estadística, intentaremos ofrecer una visión global de lo que es la actividad de la institución del Ararteko. Así, en las siguientes páginas se recogen y se analizan de forma exhaustiva las cifras sobre el número de reclamaciones planteadas, las administraciones contra las que se dirigen esas quejas, las áreas temáticas, la distribución territorial de las quejas y en qué fase del procedimiento se encuentran. Conoceremos también, mediante el análisis sociológico, la forma de reclamar, la lengua utilizada, el medio utilizado para presentar la reclamación (acudiendo a las oficinas de atención directa, a través de Internet...), la edad de las personas reclamantes, su procedencia, etc. Toda esta aproximación numérica a lo que es la actividad de la institución puede consultarse de forma detallada a lo largo de este capítulo, pero vamos a destacar a continuación tres aspectos: la relación entre la ciudadanía y la institución –mediante la atención e información que se ofrece–, el grado de eficacia de nuestra actuación y la valoración que realizan las personas reclamantes de la intervención del Ararteko.

Durante el año 2005 se han atendido 4.065 consultas, tanto telefónicas como de las personas que han acudido a nuestras oficinas. El número total de visitas a las tres oficinas de atención directa ha sido de 2.419. Del total de visitas, 640 se han materializado en queja, es decir, un 26,46 %. Este dato refleja la importancia de la labor previa que se realiza en las oficinas de atención directa, al no admitir reclamaciones que, por diversas razones, no van a poder ser investigadas por el Ararteko. Además, Internet se ha consolidado como una de las vías que tiene la ciudadanía para presentar una reclamación y el número de reclamaciones planteadas por medio de la página web de la institución ([www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)), aumenta cada año. A lo largo de 2005, las reclamaciones que se han recibido por esta vía suponen el 28,86 % del total.

Sobre el número de quejas, en 2005, los ciudadanos y ciudadanas han presentado un total de 1.459 reclamaciones ante el Ararteko, alguna de ellas avalada por varias firmas de apoyo. El 10,42 % han sido presentadas por algún colectivo. Se ha iniciado, además, la tramitación de 42 expedientes de oficio.

En cuanto a las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2005, se ha considerado que existía alguna irregularidad en 409 casos, esto es, en el 37,39 % de las quejas individuales o colectivas analizadas. La administración afectada ha enmendado la actuación que originó la queja en el 95,96 % de las reclamaciones en las que se ha apreciado que había alguna irregularidad. Además, en la gran mayoría de los casos (95,79 %) lo ha hecho sin que fuera necesario efectuar una recomendación. El grado de eficacia de la institución es, por tanto, muy satisfactorio.

En cuanto a la valoración sobre la intervención realizada por la institución, los resultados de la encuesta que los reclamantes cumplimentan de forma voluntaria y anónima nos revelan que la mediación del Ararteko es considerada como muy o bastante positiva (87,92 % de quienes han respondido el cuestionario). Incluso entre aquellos cuyo problema no se ha resuelto o se ha resuelto de forma desfavorable, la valoración es muy favorable (79,41 %). La gran mayoría de las personas que acuden a la institución, el 92,76 %, asegura que recomendaría a otras personas acudir al Ararteko en caso de tener problemas con alguna administración.

Hemos destacado la importancia de la labor previa que se realiza en las oficinas de atención directa al no admitir reclamaciones que, por diversas causas, no van a poder ser investigadas por el Ararteko. Por ello, desde enero de 2004, también pedimos a las personas que acuden a nuestras oficinas que nos hagan llegar su valoración y sus sugerencias sobre la atención e información recibidas en su visita a la institución. Resumiendo los datos de los cuestionarios cumplimentados, de forma totalmente voluntaria y anónima, observamos que el 95,83 % de los ciudadanos opina que la información obtenida en esa visita es buena o muy buena.

### **Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko**

	%	%
<b>Irregularidad Resuelta</b> .....		95,96
Sin recomendación .....	95,79	
Recomendación aceptada .....	4,21	
<b>Irregularidad sin resolver</b> (recomendación no aceptada) .....		4,04

(Ver diagrama 2 en anexo)

De las 1.459 reclamaciones presentadas en 2005, 1.093 han sido admitidas a trámite para su estudio e investigación por parte del Ararteko. El 10,42 % han sido presentadas por algún colectivo (grupos ecologistas, asociaciones de vecinos, etc.).

#### **- Quejas recibidas**

Como ya se ha indicado, en el año 2005 se han recibido un total de 1.459 quejas, algunas de las cuales aportan varias firmas de apoyo, como son la del grupo de padres y madres interesados en que se ampliara el número de plazas de un centro educativo.

**Evolución del número de quejas recibidas (1989 - 2005)**

<b>Año</b>	<b>Nº</b>
1989 .....	585
1990 .....	1.159 <sup>1</sup>
1991 .....	766
1992 .....	1.781
1993 .....	827
1994 .....	747
1995 .....	1.164
1996 .....	1.674
1997 .....	1.991
1998 .....	2.660 <sup>2</sup>
1999 .....	1.283 <sup>3</sup>
2000 .....	1.231
2001 .....	1.513 <sup>4</sup>
2002 .....	1.253
2003 .....	1.377
2004 .....	1.531
2005 .....	1.459

<sup>1</sup> 545 conforman un grupo de quejas idénticas.

<sup>2</sup> 1.143 conforman 2 grupos de quejas idénticas.

<sup>3</sup> 62 conforman un grupo de quejas idénticas.

<sup>4</sup> 264 conforman 2 grupos de quejas idénticas.

(Ver diagrama 3 en anexo)

**- Quejas rechazadas**

El artículo 21 de la Ley 3/1985, que crea y regula la institución del Ararteko, señala las circunstancias que concurren para no admitir las quejas de los ciudadanos. En este sentido, del total de las computadas en 2005 deben diferenciarse las quejas que se han rechazado por diferentes motivos: por tratarse de un conflicto entre particulares, por referirse a una cuestión que ya estaba planteada ante los tribunales, sobre la que ya se había dictado sentencia firme o estaba pendiente de resolución judicial, o por quedar fuera del ámbito competencial de esta institución.

En cualquier caso, se ha mantenido la política de ofrecer la mayor cobertura jurídica posible a las reclamaciones, de manera que se ha procurado dar una interpretación de las normas procedimentales siempre favorable a la admisión de la queja presentada por el ciudadano. Respecto a las quejas rechazadas, la institución procura en todo momento orientar al ciudadano sobre los cauces o vías que pueden resultar más oportunos para solucionar los problemas expuestos.

### **Quejas rechazadas y circunstancias**

Asunto entre particulares .....	62
Fuera del ámbito competencial .....	48
Evidente inexistencia de irregularidad .....	46
En vía judicial .....	31
No presentada previa reclamación administrativa .....	23
Necesidad de esperar plazos legales .....	12
Anónimo .....	11
Defecto de forma .....	7
Transcurrido más de un año .....	4
Falta de interés legítimo .....	1
<b>Total .....</b>	<b>245</b>

(Ver diagrama 4 en anexo)

### **- Quejas remitidas al Defensor del Pueblo o a otros defensores**

Las quejas contra la actuación de la Administración del Estado no las tramita directamente la institución del Ararteko, porque dicha administración no está sometida al control de esta institución. Esas reclamaciones se remiten para su tramitación al Defensor del Pueblo. Además, hay quejas que se envían a los comisionados parlamentarios de otras comunidades autónomas, porque se refieren a administraciones públicas sometidas a su ámbito competencial.

En 2005 se han recibido 71 reclamaciones que han sido remitidas al Defensor del Pueblo y 5 a otros defensores.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo .....	71
Quejas remitidas a otros defensores .....	5

### **- Quejas que han dado lugar a gestiones diversas**

Hay reclamaciones que, aun habiendo sido admitidas, no se han dirigido, concretamente, contra una actuación determinada de las administraciones públicas vascas. A efectos estadísticos se computan, por tanto, de forma diferenciada. Son quejas que han requerido realizar gestiones diversas para solucionar el problema planteado y que abordan materias de muy variada índole. A lo largo de 2005 se han recibido 39.

Quejas que han dado lugar a gestiones diversas .....	39
--	----

### **- Cómo interpretar correctamente el número de quejas dirigidas a cada área y administración**

En una primera aproximación podría parecer que la existencia de un elevado número de quejas motivadas por las actuaciones de una administración concreta o en un área determinada guarda relación con la percepción negativa que los ciudadanos tienen



del funcionamiento de esa administración, en cuanto a la existencia o no de negligencias o abusos de poder, o de actuaciones no respetuosas con la legalidad.

Sin embargo, es preciso realizar importantes matizaciones a esta primera percepción e interpretación del número de quejas, para evitar extraer conclusiones apresuradas que pueden ser equivocadas e injustas para con las administraciones afectadas.

De este modo, si bien es significativo a priori el número de quejas dirigidas contra la actuación de una determinada administración, lo es más –y esto es lo realmente importante– el número de quejas en las que el reclamante tenía realmente razones fundadas para acudir a esta institución porque una administración había actuado incorrectamente. Asimismo, esta institución considera que la actitud de esa determinada administración, tanto ante la obligación de informar en el plazo establecido como ante las resoluciones dictadas al finalizar el estudio e investigación de la reclamación, es más importante que el propio dato del número de quejas. Es decir, resulta fundamental comprobar si las recomendaciones y sugerencias son, en definitiva, aceptadas o no por la administración cuando se aprecia que ésta ha actuado de manera irregular.

## 2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS

Si tenemos en cuenta las quejas en función del área temática con la que se relacionan, observamos que en el año 2005 se han producido algunos cambios en el número de reclamaciones que se agrupa en cada una de ellas con respecto al ejercicio anterior. Por ejemplo, desciende el número de quejas en el área de Urbanismo y Vivienda, debido a que el año anterior se computó un número considerable de reclamaciones interpuestas por el incumplimiento de la normativa de accesibilidad en relación con las obras de reforma realizadas en distintos establecimientos del término municipal de Donostia-San Sebastián.

### *Distribución de las quejas tramitadas directamente, por áreas de actuación*

	<b>Quejas recibidas</b>	<b>%</b>
Urbanismo y Vivienda .....	187	17,10
Obras Públicas y Servicios.....	160	14,63
Educación .....	115	10,52
Función Pública .....	106	9,70
Sanidad.....	98	8,97
Bienestar Social .....	93	8,51
Hacienda .....	84	7,69
Interior.....	81	7,41
Medio Ambiente .....	78	7,14
Justicia.....	40	3,66
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	25	2,29
Cultura y Bilingüismo .....	19	1,74
Trabajo y Seguridad Social.....	7	0,64
<b>Total.....</b>	<b>1.093</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 5 en anexo)

### - Clasificación de las quejas por subáreas

Analizando por temas las quejas recibidas en 2005, se observa la influencia de cada subárea en las variaciones producidas en cada una de las áreas temáticas en las que sistematiza su trabajo la institución del Ararteko.

### *Distribución de las quejas recibidas por subáreas de actuación*

<b>Urbanismo y Vivienda .....</b>	<b>187</b>
Vivienda .....	87
Disciplina Urbanística y Ruina .....	52
Accesibilidad .....	14
Ordenación urbanística .....	14
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	12

Gestión urbanística .....	6
Otros aspectos .....	1
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	1

### **Obras públicas y Servicios ..... 160**

Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	43
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	39
Servicios públicos locales .....	24
Ejecución de obras .....	13
Proyectos de obras .....	9
Transporte.....	9
Expropiación forzosa.....	6
Otros aspectos.....	6
Otros servicios públicos.....	5
Caminos y vías rurales .....	4
Accesibilidad .....	2

### **Educación ..... 115**

Derechos y deberes .....	71
Enseñanza universitaria.....	12
Educación infantil.....	8
Centros docentes .....	7
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	6
Enseñanzas artísticas .....	4
Becas y otras ayudas .....	2
Educación secundaria obligatoria .....	2
Educación especial .....	1
Formación profesional.....	1
Otros aspectos.....	1

### **Función pública ..... 106**

Función pública docente .....	40
Función pública general .....	36
Función pública sanitaria.....	20
Función pública policial.....	7
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	1

### **Sanidad ..... 98**

Derechos de los usuarios.....	47
Asistencia sanitaria .....	23
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	13
Salud mental.....	7
Otros aspectos.....	4
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	3
Salud pública .....	1

<b>Bienestar Social</b> .....	<b>93</b>
Prestaciones sociales de contenido económico .....	32
Asistencia a la infancia y a la adolescencia .....	18
Asistencia a las personas mayores.....	16
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	10
Asistencia a grupos de especial atención .....	7
Asistencia a la familia .....	2
Asistencia a las mujeres .....	2
Asistencia a las personas discapacitadas .....	2
Derechos y libertades.....	2
Otros aspectos.....	1
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	1
 <b>Hacienda</b> .....	 <b>93</b>
Impuestos forales, IRPF .....	18
Impuestos municipales.....	18
Otros aspectos.....	13
Tasas municipales.....	13
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	12
Precios públicos municipales .....	5
Precios públicos forales.....	3
Impuestos forales, ITP .....	1
Precios públicos – CAPV .....	1
 <b>Interior</b> .....	 <b>81</b>
Tráfico .....	45
Derechos y libertades.....	14
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	9
Seguridad ciudadana.....	5
Juegos y espectáculos.....	3
Centros de detención.....	2
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	2
Otros aspectos.....	1
 <b>Medio Ambiente</b> .....	 <b>78</b>
Actividades clasificadas en suelo residencial.....	49
Otras afecciones medioambientales.....	17
Actividades clasificadas en suelo industrial.....	4
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	3
Actividades clasificadas en suelo no urbanizable.....	2
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	2
Residuos y vertidos.....	1

<b>Justicia</b> .....		<b>40</b>
Actuaciones en materia penitenciaria .....	23	
Funcionamiento de la Admón. de justicia.....	8	
Colegios de abogados y procuradores .....	4	
Menores infractores.....	2	
Otros aspectos.....	2	
Medios personales y materiales Admón. de justicia .....	1	
<b>Agricultura, Industria, Comercio y Turismo</b> .....		<b>25</b>
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	10	
Agricultura, Ganadería y Pesca.....	5	
Protección de los animales .....	4	
Consumo .....	3	
Comercio .....	1	
Industria .....	1	
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	1	
<b>Cultura y Bilingüismo</b> .....		<b>19</b>
Bilingüismo.....	6	
Actividades culturales.....	4	
Otros aspectos.....	3	
Deporte.....	2	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	2	
Patrimonio cultural .....	1	
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva. ....	1	
<b>Trabajo y Seguridad Social</b> .....		<b>7</b>
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	5	
Trabajo.....	2	

### 3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

La Administración local es la administración contra la que se ha dirigido el mayor número de reclamaciones en el año 2005, casi la mitad del total (un 47,29 %), según los datos sobre la proporción de quejas que afectan a cada una de las administraciones. Esto supone un ligero descenso con relación al año 2004, aunque no muy notable, ya que entonces el porcentaje se cifró en un 50 %.

Contra la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Gobierno Vasco), se dirigieron un 35,05 % en 2005, frente al 34,96 % en el año 2004.

Por su parte, la Administración foral ha registrado un 12,62 % del total de las quejas presentadas.

El hecho de que se analicen las administraciones implicadas en los expedientes no significa que hayan cometido irregularidad alguna, sino simplemente que alguna de sus actuaciones ha sido objeto de queja.

#### *Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas*

	Nº	%
Administración local.....	506	47,29
Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco).....	375	35,05
Administración foral.....	135	12,62
Administración del Estado.....	27	2,52
Organismos públicos.....	21	1,96
Justicia.....	6	0,56
Total.....	1.070	100

(Ver diagrama 6 en anexo)

#### A) **Quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)**

##### **- Distribución por áreas**

Las áreas en las que Gobierno Vasco tiene amplias competencias (Sanidad, Educación, Función Pública, Interior y Urbanismo y Vivienda) son, lógicamente, las que acaparan el mayor número de quejas.

***Distribución por áreas de las quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)***

	Nº	%
Sanidad.....	96	25,6
Urbanismo y Vivienda .....	64	17,1
Educación .....	61	16,3
Función Pública .....	58	15,5
Interior.....	21	5,6
Hacienda .....	13	3,5
Obras Públicas y Servicios.....	13	3,5
Cultura y Bilingüismo .....	11	3
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	10	2,6
Bienestar Social .....	10	2,6
Medio Ambiente .....	7	1,8
Trabajo y Seguridad Social.....	6	1,6
Justicia.....	5	1,3
<b>Total.....</b>	<b>375</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 7 en anexo)

**- Distribución por departamentos**

Por departamentos, son los de Sanidad y Educación, Universidades e Investigación los que reciben el mayor número de reclamaciones, seguidos de Vivienda y Asuntos Sociales.

***Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)***

	Nº	%
Sanidad .....	120	32
Educación, Universidades e Investigación .	84	22,4
Vivienda y Asuntos Sociales .....	73	19,5
Interior .....	31	8,3
Justicia, Empleo y Seguridad Social .....	20	5,3
Transportes y Obras Públicas.....	10	2,7
Cultura .....	10	2,7
Industria, Comercio y Turismo.....	9	2,4
Hacienda y Administración Pública.....	7	1,9
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	5	1,3
Agricultura y Pesca.....	5	1,3
Vicepresidencia .....	1	0,2
<b>Total.....</b>	<b>375</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 8 en anexo)

## B) Quejas presentadas contra las administraciones forales

### - Distribución territorial

Las reclamaciones contra las Diputaciones de Guipúzcoa y Bizkaia prácticamente se han equiparado en 2005, con un 40,74 % y un 40 % de quejas respectivamente. Contra la Diputación Foral de Álava se han dirigido un 19,26 % de las reclamaciones.

#### *Distribución territorial de las quejas presentadas contra las administraciones forales*

	Nº	%
Diputación Foral de Gipuzkoa .....	55	40,74
Diputación Foral de Bizkaia .....	54	40
Diputación Foral de Álava.....	26	19,26
Total .....	135	100

(Ver diagrama 6 en anexo)

### - Distribución por áreas

Como viene siendo habitual, Bienestar Social, Hacienda y Obras Públicas son las áreas que motivan el mayor número de las quejas que se reciben contra las administraciones forales.

#### *Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales*

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Bienestar Social.....	10	17	22	49	36,3
Hacienda .....	3	11	15	29	21,48
Obras Públicas y Servicios .....	3	18	6	27	20
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	3	3	2	8	5,92
Medio Ambiente .....	2	2	3	7	5,19
Función Pública .....	4	1	2	7	5,19
Urbanismo y Vivienda .....	-	-	4	4	2,96
Cultura y Bilingüismo .....	-	1	1	2	1,48
Sanidad .....	-	1	-	1	0,74
Interior .....	1	-	-	1	0,74
Total.....	26	54	55	135	100

(Ver diagrama 9 en anexo)



### C) Quejas presentadas contra la Administración local

#### - Distribución territorial

Bizkaia es el territorio contra cuyos ayuntamientos se han presentado más quejas, un 49,21 % de total de las recibidas contra la Administración local, casi 5 puntos más que en 2004. Se observa un importante descenso en las quejas cursadas contra los ayuntamientos gipuzkoanos que han recibido un 29,45 % frente al 38,61 % del año anterior. Este descenso se justifica por las reclamaciones que en 2004 presentó un grupo de personas con discapacidad planteando el incumplimiento de la normativa de accesibilidad en relación con las obras de reforma realizadas en algunos establecimientos de Donostia.

El 17,59 % de las quejas se presentaron contra ayuntamientos alaveses.

Los municipios que más quejas han recibido son Bilbao (62), Vitoria-Gasteiz (62) y Donostia-San Sebastián (46). Además, localidades como Getxo con 21, Barakaldo y Portugalete en Bizkaia, e Irun en Gipuzkoa presentan también un número de quejas reseñable.

#### ***Distribución de las quejas presentadas contra las administraciones locales***

	Nº	%
Ayuntamientos de Bizkaia.....	249	49,21
Ayuntamientos de Gipuzkoa .....	149	29,45
Ayuntamientos de Álava .....	89	17,59
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia.....	9	1,78
Juntas administrativas de Álava .....	8	1,58
Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa .....	2	0,39
Total.....	506	100

**Quejas presentadas contra ayuntamientos y juntas administrativas  
de la Comunidad Autónoma**

<b>Ayuntamientos de Álava</b>	<b>Nº</b>	<b>Juntas administrativas de Álava</b>	<b>Nº</b>
Vitoria-Gasteiz.....	62	Beotegi.....	1
Zigoitia .....	4	Elosu .....	1
Iruña Oka / Iruña de Oca .....	4	Etxabarri Ibiña .....	1
Amurrio.....	3	Legutiano .....	1
Llodio.....	3	Markina .....	1
Legutiano .....	2	Ocio .....	1
Aramaio .....	2	Respaldiza.....	1
Ayala / Aiara .....	1	Santa Cruz de Campezo.....	1
Baños de Ebro / Mañueta ....	1	<b>Total.....</b>	<b>8</b>
Campezo / Kanpezu.....	1		
Artziniega .....	1		
Labastida .....	1		
Lagrán.....	1		
Zuia.....	1		
Okondo .....	1		
Valdegovía .....	1		
<b>Total.....</b>	<b>89</b>		

<b>Ayuntamientos de Bizkaia</b>	<b>Nº</b>	<b>Ayuntamientos de Bizkaia</b>	<b>Nº</b>
Bilbao .....	62	Ondarroa .....	2
Getxo .....	21	Orduña .....	2
Barakaldo .....	20	Ortuella .....	2
Portugalete .....	16	Ugao-Miraballes.....	2
Durango .....	12	Zaratamo .....	2
Santurtzi .....	10	Abadiño.....	1
Galdakao .....	6	Arcentales.....	1
Elorrio .....	5	Arrankudiaga .....	1
Leioa.....	5	Arrigorriaga .....	1
Sopelana .....	5	Bakio.....	1
Amorebieta-Etxano .....	4	Balmaseda .....	1
Basauri .....	4	Barrika .....	1
Bermeo .....	4	Bedia.....	1
Carranza.....	4	Berango.....	1
Etxebarria .....	4	Ea .....	1
Gorliz .....	4	Ermua .....	1
Sestao .....	4	Galdames.....	1
Erandio.....	3	Ibarrangelu.....	1
Güeñes .....	3	Igorre .....	1
Mungia .....	3	Iurreta .....	1
Valle de Trápaga-Trapagaran	3	Maruri-Jatabe .....	1
Abanto y Ciérvana-		Orozko .....	1
Abanto Zierbena.....	2	Otxandio.....	1
Derio .....	2	Plentzia.....	1
Gernika-Lumo .....	2	Trucios-Turtzioz .....	1
Lekeitio .....	2	Urduliz.....	1
Meñaka .....	2	Zalla .....	1
Muskiz .....	2	Zierbena .....	1
Muxika .....	2		
		<b>Total.....</b>	<b>249</b>

<b>Ayuntamientos de Gipuzkoa</b>	<b>Nº</b>	<b>Ayuntamientos de Gipuzkoa</b>	<b>Nº</b>
Donostia-San Sebastián.....	46	Alegia.....	1
Irun.....	11	Anoeta.....	1
Zarautz.....	8	Antzuola.....	1
Arrasate/Mondragón.....	7	Aretxabaleta.....	1
Pasaia.....	6	Azpeitia.....	1
Aduna.....	4	Beasain.....	1
Hondarribia.....	4	Deba.....	1
Lasarte-Oria.....	4	Elgoibar.....	1
Lezo.....	4	Errenteria.....	1
Oiartzun.....	4	Eskoriatza.....	1
Ordizia.....	4	Ezkio-Itsaso.....	1
Orio.....	4	Getaria.....	1
Astigarraga.....	3	Ibarra.....	1
Eibar.....	3	Idiazabal.....	1
Legazpi.....	3	Irura.....	1
Azkoitia.....	2	Mendaro.....	1
Bergara.....	2	Mutriku.....	1
Hernani.....	2	Olaberria.....	1
Lazkao.....	2	Oñati.....	1
Urnieta.....	2	Ormaiztegi.....	1
Zumarraga.....	2	Soraluze-Placencia de las Armas	1
Aia.....	1	<b>Total.....</b>	<b>149</b>

**- Distribución por áreas**

Como ya viene siendo habitual, las quejas motivadas por actuaciones de las administraciones locales se reparten de forma bastante homogénea entre las diferentes áreas en las que los ayuntamientos tienen competencias importantes.

***Distribución por áreas de las quejas presentadas  
contra los ayuntamientos***

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Obras Públicas y Servicios .....	27	70	32	129	26,06
Urbanismo y Vivienda .....	12	60	44	116	23,43
Medio Ambiente .....	12	28	27	68	13,74
Interior .....	14	34	13	61	12,32
Bienestar Social.....	17	15	6	38	7,68
Hacienda .....	8	18	11	37	7,47
Función Pública .....	2	8	7	17	3,43
Cultura y Bilingüismo .....	1	5	4	10	2,02
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	3	5	1	9	1,82
Educación .....	-	4	4	8	1,62
Trabajo y Seguridad Social.....	-	1	-	1	0,20
Sanidad .....	-	1	-	1	0,20
<b>Total.....</b>	<b>97</b>	<b>249</b>	<b>149</b>	<b>495</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 10 en anexo)

***Quejas presentadas contra otros organismos de ámbito local***

	Total
Consortio de Aguas de Bilbao-Bizkaia .....	4
Mebisa - Metro de Bilbao .....	3
Servicios de Txingudi .....	2
Consortio de aguas de Busturialdea.....	1
Mancomunidad de Arratia.....	1
<b>Total.....</b>	<b>11</b>

**D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

Además de las ya mencionadas quejas contra ayuntamientos, diputaciones o Gobierno Vasco, se han recibido algunas reclamaciones contra otras administraciones cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación de la institución del Ararteko. Son quejas contra entidades y organismos públicos, organizaciones colegiales, etc. En este

apartado se recogen, también, las quejas contra la Administración del Estado, que, de manera informal, ha investigado el Ararteko, aunque como es sabido, no está sometida al ámbito de control de esta institución.

**Quejas presentadas contra la Universidad del País Vasco  
Euskal Herriko Unibertsitatea**

	<b>Total</b>
Educación .....	11
Función Pública .....	2
<b>Total</b> .....	<b>13</b>

**E) Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco**

El artículo 9.2 de la Ley 3/1985, reguladora de la institución del Ararteko, prevé que las quejas que tengan por objeto el funcionamiento de la Administración de justicia serán trasladadas al órgano que en cada caso sea competente para investigar o resolver.

Como se ha explicado en anteriores informes presentados al Parlamento Vasco, en estos casos la institución da traslado de la queja al Ministerio Fiscal, al presidente del Tribunal Superior de Justicia del País vasco, o, en su caso, al Consejo General del Poder Judicial, con el fin de que esas instancias lleven a cabo la labor investigadora e informen a esta institución de las gestiones que hayan realizado.

En el año 2005 se han tramitado 6 reclamaciones que se referían al funcionamiento de los servicios administrativos de la Administración de justicia en la CAPV, mientras que el año anterior fueron 2.

---

Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	6
--	---

---

#### 4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)

Como en años anteriores, han sido los ciudadanos del Territorio Histórico de Bizkaia quienes han presentado un mayor número de quejas, un total de 712, cifra similar al año anterior. En Gipuzkoa han presentado 412 y en Álava 275.

##### *Evolución de la distribución territorial de las quejas según su origen*

	Bizkaia	Gipuzkoa	Álava
1989 .....	288	188	97
1990 .....	828 (284) <sup>1</sup>	195	125
1991 .....	293	244	158
1992 .....	332	241	201
1993 .....	376	250	182
1994 .....	349	234	160
1995 .....	528	281	328
1996 .....	746	448	446
1997 .....	915	663	371
1998 .....	1.471 (764) <sup>2</sup>	905 (471) <sup>3</sup>	244
1999 .....	649	372 (311) <sup>4</sup>	237
2000 .....	645	295	256
2001 <sup>5</sup> .....	651	375	444
2002 .....	643	294	268
2003 .....	646	318	322
2004 .....	730	457	271
2005 .....	712	412	275

<sup>1</sup> Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>2</sup> Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>3</sup> Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>4</sup> Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>5</sup> Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

(Ver diagrama 11 en anexo)

##### **- Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes**

Para efectuar un análisis comparativo de la procedencia de las quejas en función del territorio histórico, relacionaremos el número absoluto de reclamaciones recibidas desde cada territorio con la población de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se ofrecen los datos referentes a las quejas recibidas de cada territorio por cada 10.000 habitantes.

**Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
1989 .....	4,3	3,3	3
1990 .....	4,5	7,87 (2,7) <sup>1</sup>	2,9
1991 .....	5,8	3,6	2,5
1992 .....	7,4	3,5	2,8
1993 .....	6,7	3,7	3,3
1994 .....	5,9	3,5	3
1995 .....	11,59	4,54	4,11
1996 .....	15,92	6,55	6,66
1997 .....	13,24	8,03	9,77
1998 .....	8,37	12,95 (6,73) <sup>2</sup>	13,30 (6,93) <sup>3</sup>
1999 .....	8,37	5,74	5,56 (4,64) <sup>4</sup>
2000 .....	8,97	5,77	4,42
2001 <sup>5</sup> .....	15,56	5,7	5,53
2002 .....	9,37	5,73	4,37
2003 .....	11,24	5,75	4,71
2004 .....	9,46	6,50	6,77
2005 .....	9,6	6,34	6,11

<sup>1</sup> Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>2</sup> Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>3</sup> Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>4</sup> Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>5</sup> Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

(Ver diagrama 12 en anexo)

**- Distribución de las quejas en cada territorio**

La distribución de las quejas, según provengan de residentes en la capital o en otros municipios del Territorio Histórico, revelan un comportamiento distinto de la ciudadanía. En Álava el 71,12 % de las reclamaciones las han efectuado personas residentes en Vitoria-Gasteiz y se constata un importante aumento de personas residentes en otros municipios alaveses que se dirigen al Ararteko (un 28,88 % frente al 18,08 % en 2004). En Bizkaia el 33,71 % corresponde a residentes en Bilbao y en Gipuzkoa el 36,39 % a ciudadanos de Donostia-San Sebastián.

**Distribución de las quejas según provengan de la capital o de otros municipios del territorio**

Álava	Nº	%
Vitoria-Gasteiz .....	197	71,12
Otros municipios .....	80	28,88
Total .....	277	100



<b>Bizkaia</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Bilbao .....	241	33,71
Otros municipios.....	474	66,29
Total.....	715	100

<b>Gipuzkoa</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Donostia-San Sebastián.....	151	36,39
Otros municipios.....	264	63,61
Total.....	415	100

### - Quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco

A lo largo de 2005 también se han recibido algunas quejas procedentes de fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 44 procedían de otras comunidades autónomas y 5 de otros estados.

<b>Quejas procedentes de otras comunidades autónomas</b>	<b>Nº</b>
C. A. de Castilla y León.....	9
C. F. de Navarra .....	7
C. A. de Madrid.....	6
C. A. Valenciana.....	6
C. A. de Cantabria.....	3
C. A. de Catalunya.....	3
C. A. de Castilla-La Mancha .....	2
C. A. de las Illes Balears .....	2
C. A. de Andalucía.....	1
C. A. de Canarias .....	1
C. A. de Extremadura.....	1
C. A. de Galicia .....	1
C. A. de La Rioja.....	1
Principado de Asturias.....	1
Total.....	44

<b>Procedentes de otros Estados .....</b>	<b>Nº</b>
Francia .....	4
Chile.....	2
Australia.....	1
El Salvador.....	1
Total.....	8

## 5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)

Vamos a analizar a continuación en qué fase de la tramitación se encuentran las reclamaciones presentadas ante el Ararteko. Durante el año 2005 se ha finalizado la tramitación de 1.094 expedientes, de los cuales 556 corresponden a quejas presentadas a lo largo del año, y el resto, 538, son reclamaciones planteadas en años anteriores y cuya tramitación no fue posible concluir en el año de su presentación.

Según las resoluciones adoptadas por el Ararteko, en 409 reclamaciones cuyo estudio ha finalizado en 2005 existía alguna irregularidad en la actuación de la administración afectada, esto es, en un 37,39 % de los casos (33,01 % en 2004). Sin embargo, no se ha detectado irregularidad alguna en el 45,61 % de los expedientes analizados.

	Total	Irregularidad	%	No	%	Otros	%
		Administración		Irregularidad			
Quejas concluidas en 2005	1.094	409	37,39	499	45,61	186	17

(Ver diagrama 1 en anexo)

### - Expedientes concluidos en el año distribuidos por años de inicio

En la siguiente tabla se recogen los expedientes concluidos en el año 2005 (1.094 expedientes), según su año de inicio.

Año de inicio	Nº
1996 .....	5
1997 .....	12
1998 .....	15
1999 .....	20
2000 .....	30
2001 .....	77
2002 .....	106
2003 .....	307
2004 .....	555
2005 .....	556
Total de expedientes concluidos en el 2005.....	1.094

### - Quejas presentadas en el 2005: concluidas y en trámite

Sobre las quejas presentadas a lo largo del año 2005, la institución del Ararteko ha emitido 405 resoluciones y no ha detectado irregularidad alguna en 247 casos. Mientras, 558 expedientes se encuentran en trámite.

En algunos expedientes en trámite, han aparecido una serie de circunstancias después de iniciarse el estudio de la queja que impiden continuar con su investigación (duplicidad con otros defensores, cuestiones pendientes de resolución judicial o con sentencia firme, inicio de vía judicial, etc.). Esos expedientes figuran en los siguientes cuadros bajo la denominación de inadmisión sobrevenida.

#### **Situación de los expedientes de queja atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	16	10	2	4	4	1
Bienestar Social.....	73	18	2	15	1	6
Cultura y Bilingüismo .....	15	8	3	5	-	-
Educación .....	21	46	11	35	-	2
Función Pública.....	39	33	9	24	-	13
Hacienda .....	49	31	5	25	1	1
Interior .....	59	21	10	11	-	3
Justicia .....	1	4	3	1	-	-
Medio Ambiente.....	62	18	9	9	-	3
Obras Públicas y Servicios .	83	80	18	45	17	11
Sanidad .....	43	49	19	28	2	6
Trabajo y Seguridad Social	3	4	-	4	-	-
Urbanismo y Vivienda.....	94	83	26	41	16	7
Total.....	558	405	117	247	41	53

### - Situación de las quejas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

Durante el año 2005 se han emitido 179 resoluciones referidas a quejas presentadas ese mismo año contra el Gobierno Vasco, mientras que 181 expedientes están en trámite.

En la mayoría de los casos concluidos, en concreto en 115, no se ha apreciado irregularidad alguna en la actuación de la administración.

**Análisis de la situación de las quejas contra el Gobierno Vasco  
atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Sanidad .....	42	49	19	28	2	5
Urbanismo y Vivienda .....	33	30	10	15	5	1
Educación .....	15	44	11	33	-	2
Función Pública .....	26	26	4	22	-	6
Interior .....	16	4	2	2	-	1
Hacienda .....	9	4	-	3	1	-
Obras Públicas y Servicios .	10	3	-	1	2	-
Cultura y Bilingüismo .....	8	3	-	3	-	-
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	6	4	-	2	2	-
Bienestar Social.....	8	2	1	1	-	-
Medio Ambiente.....	5	2	2	-	-	-
Trabajo y Seguridad Social	2	4	-	4	-	-
Justicia .....	1	4	3	1	-	-
Total.....	181	179	52	115	12	15

**Situación de las quejas contra el Gobierno Vasco atendiendo  
a los departamentos que lo integran**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevvenida
Agricultura y Pesca .....	4	1	-	1	-	-
Cultura .....	7	3	-	3	-	-
Educación, Universidades e Investigación .....	26	54	13	41	-	4
Hacienda y Administración Pública .....	5	2	1	1	-	-
Industria, Comercio y Turismo .....	4	4	-	1	3	1
Interior .....	25	6	2	4	-	-
Justicia, Empleo y Seguridad Social.....	11	8	3	5	-	1
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente .....	4	1	-	1	-	-
Sanidad .....	48	64	22	40	2	8
Transportes y Obras Públicas .....	6	4	2	1	1	-
Vicepresidencia .....	-	1	-	1	-	-
Vivienda y Asuntos Sociales	41	31	9	16	6	1
Total.....	181	179	52	115	12	15

### - Situación de las quejas contra las administraciones forales

Sobre 43 de las reclamaciones presentadas a lo largo de 2005 contra alguna de las administraciones forales, ya se ha emitido la correspondiente resolución y se ha detectado alguna irregularidad en 10 casos. Otros 76 expedientes se encuentran en trámite.

#### **Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a los territorios históricos**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Diputación Foral de Álava .	15	5	1	2	2	6
Diputación Foral de Bizkaia	29	19	5	13	1	6
Diputación Foral de Gipuzkoa	32	19	4	15	-	4
Total.....	76	43	10	30	3	16

#### **Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	5	2	1	1	-	1
Bienestar Social.....	32	12	1	10	1	5
Cultura y Bilingüismo.....	2	-	-	-	-	-
Función Pública.....	2	-	-	-	-	5
Hacienda .....	14	14	3	11	-	1
Interior .....	-	-	-	-	-	1
Medio Ambiente.....	5	2	1	1	-	-
Obras Públicas y Servicios .	11	13	4	7	2	3
Sanidad .....	1	-	-	-	-	-
Urbanismo y Vivienda.....	4	-	-	-	-	-
Total.....	76	43	10	30	3	16

### - Situación de las quejas contra las administraciones locales

De las reclamaciones recibidas en 2005 contra las administraciones locales, el Ararteko ha emitido 178 resoluciones y se ha apreciado alguna irregularidad en 54 casos. A final de año, 295 expedientes seguían en trámite.

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Álava**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Amurrio.....	2	1	-	1	-	-
Aramaio.....	2	-	-	-	-	-
Artziniega.....	-	1	-	1	-	-
Ayala /Aiara .....	1	-	-	-	-	-
Baños de Ebro / Mañueta .	-	1	-	1	-	-
Campezo / Kanpezu.....	-	1	-	1	-	-
Iruña Oka / Iruña de Oca ..	3	1	1	-	-	-
Labastida .....	-	1	-	1	-	-
Lagrán.....	1	-	-	-	-	-
Legutiano .....	2	-	-	-	-	-
Llodio.....	3	-	-	-	-	-
Okondo .....	1	-	-	-	-	-
Valdegovia .....	-	1	1	-	-	-
Vitoria-Gasteiz.....	40	20	4	15	1	2
Zigoitia .....	3	1	-	-	1	-
Zuia.....	-	1	1	-	-	-
Total.....	58	29	7	20	2	2

**Situación de las quejas contra las juntas administrativas de Álava**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Beotegi.....	1	-	-	-	-	-
Elosu .....	1	-	-	-	-	-
Etxabarrri Ibiña.....	1	-	-	-	-	-
Legutiano .....	-	1	1	-	-	-
Markina.....	-	1	-	1	-	-
Ocio.....	1	-	-	-	-	-
Respaldiza.....	1	-	-	-	-	-
Santa Cruz de Campezo....	-	1	-	1	-	-
Total.....	5	3	1	2	-	-

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Gipuzkoa**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Aduna .....	1	3	1	2	-	-
Aia .....	-	1	-	1	-	-
Alegia .....	1	-	-	-	-	-
Anoeta .....	1	-	-	-	-	-
Antzuola .....	1	-	-	-	-	-
Aretxabaleta .....	1	-	-	-	-	-
Arrasate / Mondragón .....	5	2	-	-	2	-
Astigarraga .....	2	1	1	-	-	-
Azkoitia .....	2	-	-	-	-	-
Azpeitia .....	1	-	-	-	-	-
Beasain .....	-	1	-	1	-	-
Bergara .....	1	1	1	-	-	-
Deba .....	1	-	-	-	-	-
Donostia-San Sebastián.....	26	14	5	6	3	6
Eibar .....	1	2	1	1	-	-
Elgoibar .....	-	-	-	-	-	1
Errenteria .....	1	-	-	-	-	-
Eskoriatza .....	1	-	-	-	-	-
Ezkio-Itsaso .....	-	1	1	-	-	-
Getaria .....	-	1	-	1	-	-
Hernani .....	2	-	-	-	-	-
Hondarribia .....	3	1	1	-	-	-
Ibarra .....	1	-	-	-	-	-
Idiazabal .....	1	-	-	-	-	-
Irun .....	8	3	2	1	-	-
Irura .....	1	-	-	-	-	-
Lasarte-Oria .....	2	2	-	2	-	-
Lazkao .....	1	1	-	-	1	-
Legazpi .....	3	-	-	-	-	-
Lezo .....	2	1	1	-	-	1
Mendaro .....	-	1	1	-	-	-
Mutriku .....	1	-	-	-	-	-
Oiartzun .....	4	-	-	-	-	-
Olaberria .....	-	1	1	-	-	-
Oñati .....	-	1	-	-	1	-
Ordizia .....	3	1	-	-	1	-
Orio .....	-	4	-	4	-	-
Ormaiztegi .....	1	-	-	-	-	-
Pasaia .....	1	3	1	1	1	2
Soraluze-Placencia de las Armas .....	1	-	-	-	-	-
Urnietta .....	2	-	-	-	-	-
Zarautz .....	4	4	-	3	1	-
Zumarraga .....	1	1	-	1	-	-
Total .....	88	51	17	24	10	10

### **Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Bizkaia**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Abadiño.....	1	-	-	-	-	-
Abanto Ciérvana-						
Abanto Zierbena.....	2	-	-	-	-	-
Amorebieta-Etxano.....	4	-	-	-	-	-
Arcentales.....	1	-	-	-	-	-
Arrankudiaga .....	-	1	-	1	-	-
Arrigorriaga .....	-	1	1	-	-	-
Bakio .....	-	1	-	-	1	-
Balmaseda .....	1	-	-	-	-	-
Barakaldo .....	14	6	2	3	1	-
Barrika .....	1	-	-	-	-	-
Basauri .....	1	3	1	2	-	-
Bedia.....	-	1	-	1	-	-
Berango .....	-	1	1	-	-	-
Bermeo .....	3	1	-	1	-	-
Bilbao.....	36	24	6	16	2	2
Carranza.....	-	4	1	2	1	-
Derio.....	2	-	-	-	-	-
Durango .....	8	3	-	2	1	1
Ea .....	-	1	-	1	-	-
Elorrio .....	3	2	-	1	1	-
Erandio.....	2	1	1	-	-	-
Ermua .....	1	-	-	-	-	-
Etxebarria .....	3	1	-	1	-	-
Galdakao .....	1	3	2	-	1	2
Galdames.....	-	1	-	-	1	-
Gernika-Lumo.....	2	-	-	-	-	-
Getxo .....	9	11	4	6	1	1
Gorliz .....	2	2	-	2	-	-
Güeñes.....	2	1	-	1	-	-
Ibarrangelu.....	-	1	-	-	1	-
Igorre .....	-	1	1	-	-	-
Iurreta .....	1	-	-	-	-	-
Leioa.....	1	4	-	4	-	-
Lekeitio .....	1	1	1	-	-	-
Maruri-Jatabe.....	1	-	-	-	-	-
Meñaka .....	1	1	-	-	1	-
Mungia .....	-	3	1	2	-	-
Muskiz.....	1	-	-	-	-	1
Muxika .....	1	1	-	1	-	-
Ondarroa.....	2	-	-	-	-	-
Orduña.....	1	-	-	-	-	1



	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Orozko .....	1	-	-	-	-	-
Ortuella .....	1	1	1	-	-	-
Otxandio .....	1	-	-	-	-	-
Plentzia .....	1	-	-	-	-	-
Portugalete .....	10	6	3	3	-	-
Santurtzi .....	6	2	-	2	-	2
Sestao .....	3	1	-	1	-	-
Sopelana .....	4	1	-	-	1	-
Trucios-Turtzioz .....	1	-	-	-	-	-
Ugao-Miraballes .....	1	1	1	-	-	-
Urduliz.....	1	-	-	-	-	-
Valle de Trápaga- Trapagaran.....	2	1	1	-	-	-
Zalla .....	1	-	-	-	-	-
Zaratamo .....	1	1	1	-	-	-
Zierbena .....	1	-	-	-	-	-
Total.....	144	95	29	53	13	10

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos  
atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	5	4	1	1	2	-
Bienestar Social.....	33	4	-	4	-	1
Cultura y Bilingüismo.....	5	5	3	2	-	-
Educación .....	6	2	-	2	-	-
Función Pública.....	10	5	4	1	-	2
Hacienda .....	25	12	2	10	-	-
Interior .....	43	17	8	9	-	1
Medio Ambiente.....	51	14	6	8	-	3
Obras Públicas y Servicios .	59	62	14	36	12	8
Sanidad .....	-	-	-	-	-	1
Trabajo y Seguridad Social	1	-	-	-	-	-
Urbanismo y Vivienda.....	57	53	16	26	11	6
Total.....	295	178	54	99	25	22

**Situación de las quejas contra otros organismos de ámbito local  
atendiendo al organismo público afectado**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia .....	1	3	1	2	-	-
Consorcio de aguas de Busturialdea.....	1	-	-	-	-	-
Mebisa - Metro de Bilbao...	2	1	-	-	1	-
Mancomunidad de Arratia .	1	-	-	-	-	-
Servicios de Txingudi .....	1	1	-	1	-	-
Total.....	6	5	1	3	1	-

**Situación de las quejas contra otros organismos de ámbito local  
atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Función Pública .....	1	2	1	1	-	-
Hacienda .....	1	1	-	1	-	-
Medio Ambiente.....	1	-	-	-	-	-
Obras Públicas y Servicios .	3	2	-	1	1	-
Total.....	6	5	1	3	1	-

**- Situación de las quejas presentadas contra otras administraciones de la  
Comunidad Autónoma del País Vasco**

**Situación de las quejas contra la  
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea**

	Trámite	Concluidas	Irregularidad Administración	No irregularidad	Otros	Inadmisión sobrevenida
Educación .....	2	8	1	7	-	1
Función Pública .....	1	-	-	-	-	1
Total.....	3	8	1	7	-	2

## 6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)

### - Características de las personas reclamantes

El análisis sociológico de las quejas presentadas en el año 2005 revela que el porcentaje mayoritario de reclamantes sigue siendo el de hombres, un 49,42 % del total de personas que han formalizado una queja.

#### *Distribución de las quejas recibidas según las características de los reclamantes*

<b>Características de los reclamantes</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Hombres.....	721	49,42
Mujeres.....	576	39,48
Colectivos.....	152	10,42
Personas no identificadas.....	10	0,68
<b>Total.....</b>	<b>1.459</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 13 en anexo)

### - Lengua utilizada en la redacción de la queja

El castellano es la lengua mayoritariamente utilizada a la hora de redactar las quejas, aunque aumenta el porcentaje en euskara o bilingüe. Un 91,09 % de los ciudadanos opta por el castellano frente al 8,77 % que se expresa en euskara o bilingüe.

En las comunicaciones con las personas reclamantes, el criterio utilizado en la institución del Ararteko es el de tramitar la reclamación en el idioma elegido por el ciudadano al presentarla. En su relación con las administraciones afectadas, así como cuando el Ararteko inicia un expediente de oficio, la comunicación se realiza en las dos lenguas oficiales de la CAPV.

#### *Distribución de las quejas según la lengua utilizada*

<b>Lengua</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Castellano.....	1.329	91,09
Euskara.....	87	5,96
Bilingüe.....	41	2,81
Alemán.....	1	0,07
Francés.....	1	0,07
<b>Total.....</b>	<b>1.459</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 14 en anexo)

### - Forma de presentación de las quejas

Los datos sobre la forma de presentación de las quejas nos revelan la consolidación del cambio producido en los últimos años tras la ampliación a las tres capitales de las oficinas de atención directa. El 42,56 % de los reclamantes han acudido en persona a alguna de las oficinas para materializar su queja. Además, sigue aumentando el porcentaje de personas que utiliza Internet para formalizar las reclamaciones. Un 28,86 % de las quejas han llegado por medio de la página web de la institución ([www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)).

#### *Distribución de las quejas según su forma de presentación*

<b>Forma de recepción</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Personalmente en las oficinas.....	621	42,56
Por correo.....	371	25,43
Internet.....	421	28,86
Fax.....	46	3,15
<b>Total.....</b>	<b>1.459</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 15 en anexo)

## 7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS)

La institución del Ararteko dispone de oficinas de atención directa en las tres capitales de la Comunidad Autónoma Vasca desde 1996. Esto permite ofrecer una mejor atención a las personas que tengan problemas con algunas de las administraciones públicas.

La experiencia adquirida en estas oficinas demuestra que, además de las visitas que se reciben en ellas, también se realizan numerosas consultas telefónicas, que son atendidas por el personal de la institución.

Por ello, además de las visitas contabilizamos las consultas telefónicas, pues estamos convencidos de que suponen una interesante tarea de información a las personas sobre los derechos que tienen en sus relaciones con las distintas administraciones. Así, a lo largo del año 2005 se han atendido un total de 4.065 consultas. De ellas, 1.646 han sido consultas telefónicas y 2.419 el número de personas que han acudido a alguna de las tres oficinas. En concreto, en Bilbao se atendieron 1.592 consultas, el 39,16 % del total de las tres oficinas. En Donostia-San Sebastián 1.287 consultas y en la oficina de Vitoria-Gasteiz 1.186.

### *Número de consultas telefónicas y visitas en las oficinas de atención directa*

<b>Población</b>	<b>Consultas telefónicas</b>	<b>Visitas</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Bilbao .....	753	839	1.592	39,16
Donostia-San Sebastián .....	569	718	1.287	31,66
Vitoria-Gasteiz .....	324	862	1.186	29,18
Total .....	1.646	2.419	4.065	100

(Ver diagrama 16 en anexo)

### **- Visitas a las oficinas de atención directa materializadas en quejas**

De las visitas recibidas en las tres oficinas de atención directa, 640 se materializaron en queja, un 26,46 % del total. De ellas, 250 en la capital vizcaína, 196 en Vitoria-Gasteiz y 194 en Donostia-San Sebastián.

### *Visitas materializadas en quejas*

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Bilbao .....	250	39,06
Donostia-San Sebastián .....	194	30,31
Vitoria-Gasteiz .....	196	30,63
Total .....	640	100

(Ver diagrama 19 en anexo)

En cuanto al resto de las visitas, en algunos casos se referían a asuntos que excedían el ámbito de actuación de esta institución, por lo que no era posible tramitarlos como quejas; en otros, requerían la aportación de más documentación o la realización de gestiones previas ante los órganos administrativos correspondientes; y, por último, en otros casos, los asuntos planteados bien carecían de fundamento para materializarse en queja, bien la visita estaba relacionada con la tramitación de un expediente de queja o bien el ciudadano deseaba información sobre los trámites que debía seguir en su asunto concreto.

### - Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Cada vez es mayor el número de mujeres que se acercan a alguna de las oficinas de atención directa. De hecho, en 2005, el número de hombres y de mujeres es prácticamente el mismo, el 44,81 % y el 44,07 % respectivamente. Los colectivos suponen el 5,13 % del total de las visitas.

#### *Características de las visitas a las oficinas de atención directa*

	Bilbao	Donostia-San Sebastián	Vitoria-Gasteiz	Total	%
Hombres.....	412	265	407	1.084	44,81
Mujeres.....	347	341	378	1.066	44,07
Parejas .....	61	48	36	145	5,99
Colectivos .....	19	64	41	124	5,13
Total.....	839	718	862	2.419	100

(Ver diagrama 17 en anexo)

### - Edad de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Analizando los datos atendiendo a los grupos de edad, no se observan variaciones respecto a años anteriores. El 53,87 % de las visitas tienen edades comprendidas entre los 36 y los 55 años.

#### *Distribución por grupos de edad de las visitas a las oficinas de atención directa*

Edad	Bilbao	Donostia-San Sebastián	Vitoria-Gasteiz	Total	%
Hasta 25 .....	34	19	31	84	3,47
26-35.....	102	64	120	286	11,82
36-45.....	236	180	219	635	26,25
46-55.....	203	210	255	668	27,62
56-65.....	118	137	107	362	14,97
66 o más .....	146	108	130	384	15,87
Total.....	839	718	862	2.419	100

(Ver diagrama 18 en anexo)

## 8. ACTUACIONES DE OFICIO

Además de estudiar e investigar las quejas que presentan los ciudadanos, la institución del Ararteko emprende, por iniciativa propia, la investigación de diversos asuntos: unos, en los que se considera que puede haber actuaciones irregulares de alguna administración pública vasca; otros, en los que se suscita la posibilidad de colaboración o prestación de nuevos servicios. El artículo 17.1 de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por el que se crea y regula la institución del Ararteko, prevé la posibilidad de actuar de oficio, lo que permite intervenir a esta institución sin tener que esperar a las reclamaciones de las personas afectadas por actos irregulares o negligencias de la Administración.

En 2005 se ha iniciado la tramitación de 42 expedientes de oficio, 9 más que en 2004.

### ***Distribución por áreas de las actuaciones de oficio***

	<b>Expedientes realizados de oficio</b>	<b>%</b>
Obras Públicas y Servicios.....	12	28,58
Bienestar Social.....	8	19,05
Interior.....	8	19,05
Hacienda.....	3	7,14
Sanidad.....	3	7,14
Urbanismo y Vivienda.....	3	7,14
Cultura y Bilingüismo.....	1	2,38
Problemas Sociales.....	1	2,38
Justicia.....	1	2,38
Educación.....	1	2,38
Función Pública.....	1	2,38
<b>Total.....</b>	<b>42</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 20 en anexo)

Las administraciones locales han motivado el mayor número de actuaciones de oficio, concretamente el 44,44 % del total. Un 28,9 % han incidido en el Gobierno Vasco y el 24,44 % en las administraciones forales.

### ***Distribución por administraciones afectadas de las actuaciones de oficio***

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Gobierno Vasco.....	13	28,9
Administración local.....	20	44,44
Administración foral.....	11	24,44
Defensor del Pueblo.....	1	2,22
<b>Total.....</b>	<b>45</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 21 en anexo)

## 9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)

Hace ya algunos años, la institución del Ararteko inició una vía de acercamiento a la ciudadanía, con el fin de conocer la opinión de las personas que han requerido su mediación. El objetivo es conocer los puntos débiles en el funcionamiento de la institución y tratar de mejorar el servicio que se ofrece.

Por ello, al finalizar la tramitación de un expediente de queja, se envía un cuestionario a la persona reclamante, pidiéndole que, de forma totalmente voluntaria y anónima, responda a una serie de preguntas que permitan conocer la valoración que realiza del servicio que se le ha prestado.

Durante estos años, tanto el número de cuestionarios cumplimentados como la valoración general que se realiza de la intervención de la institución avalan el resultado positivo de esta experiencia. En el año 2005, un 47,38 % de las personas a las que se ha remitido el cuestionario han respondido a la encuesta, lo que nos permite extraer una serie de conclusiones bastante fiables.

Al valorar los resultados es importante tener en cuenta también que, del total de las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2005, sólo en un 37,39 % de los casos se ha estimado que existía alguna irregularidad de la administración afectada.

Resumiendo los datos de los cuestionarios, destaca que un 88,89 % de los ciudadanos que han presentado alguna reclamación y cuya tramitación ha finalizado, considera que *“la información recibida ha sido buena o muy buena”* y que están *“muy o bastante de acuerdo con la resolución o propuesta del Ararteko respecto a su queja”* (65,7 %).

A la pregunta de cómo valorarían globalmente la intervención del Ararteko, es decir, el interés demostrado, la disponibilidad, las gestiones realizadas, etc., el 87,92 % de los reclamantes responden que su valoración es *“muy o bastante positiva”* y un 92,76 % de ellos aseguran que *“recomendarían en todos los casos o en algunos casos a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko”*.

Además de los datos que obtenemos, los reclamantes también nos hacen llegar sus opiniones y sugerencias. Como en años anteriores, muchos ciudadanos creen que el Ararteko debería tener más capacidad de decisión y poder para controlar a las administraciones públicas, es decir, que sus resoluciones fueran vinculantes. Otros sugieren la el Ararteko debería poder penalizar a las administraciones que hayan cometido alguna irregularidad. Hay quienes opinan que la institución del Ararteko debería investigar a fondo las informaciones que le remiten desde las administraciones y quienes consideran que esta institución no es más que es un mero transmisor de información. Algunas personas creen que el tiempo transcurrido desde la presentación de la queja hasta que obtuvieron alguna respuesta es excesivo. Al igual que en años anteriores, muchos ciudadanos insisten en la necesidad de dar a conocer la labor de la institución y el servicio que presta.



**- Resultados de la encuesta** (ver diagramas 22 a 27 en anexo)**. ¿Cómo valoraría usted la información recibida?**

. Muy buena.....	31,40
. Buena .....	57,49
. Mala .....	4,35
. Muy mala .....	5,31
. No contesta .....	1,45

**. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?**

. Muy largo .....	13,53
. Largo .....	40,58
. Corto .....	38,65
. Muy corto.....	5,31
. No contesta .....	1,93

**. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?**

. Muy de acuerdo .....	33,82
. Bastante de acuerdo .....	31,88
. Bastante en desacuerdo .....	16,42
. Muy en desacuerdo.....	13,53
. No contesta .....	4,35

**. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:**

. Se ha resuelto muy bien.....	24,15
. Se ha resuelto bastante bien .....	24,64
. Se ha resuelto bastante mal.....	6,28
. No se ha resuelto .....	43
. No contesta .....	1,93

**. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**

. Muy positiva .....	44,44
. Bastante positiva .....	43,48
. Bastante negativa .....	5,80
. Muy negativa .....	5,31
. No contesta .....	0,97

**. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**

. Sí, en todos los casos.....	66,67
. Sí, en algunos casos .....	26,09
. No, en ningún caso .....	5,31
. No contesta .....	1,93

Podría ocurrir que las respuestas de las personas encuestadas fueran diferentes dependiendo de que el hecho que dio origen a su queja se hubiera resuelto o no. Sin embargo, no es así, como se confirma analizando los datos referidos a los cuestionarios en los que los reclamantes afirman que su problema no se ha resuelto o se ha resuelto mal.

**- Valoración de la intervención de la institución del Ararteko por parte de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal” (ver diagramas 28 y 29 en anexo)**

**. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**

. Muy positiva .....	26,47
. Bastante positiva .....	52,94
. Bastante negativa .....	8,82
. Muy negativa .....	10,79
. No contesta .....	0,98

**. Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**

. Sí, en todos los casos.....	50
. Sí, en algunos casos .....	36,28
. No, en ningún caso .....	10,78
. No contesta .....	2,94

Además, desde enero de 2004, con el objetivo de ofrecer la mejor atención posible, pedimos a todas las personas que acuden a nuestras oficinas que, de forma totalmente anónima y voluntaria, nos hagan llegar su valoración y sus sugerencias sobre la atención e información recibidas en su visita a la institución del Ararteko. Los datos y las respuestas que se les piden tienen un doble objetivo: conocer mejor el perfil de las personas que acuden a la institución y conocer cuál es la valoración que hacen del servicio que se les ha prestado.

Resumiendo los datos de los cuestionarios cumplimentados, observamos que el 97,22 % de los ciudadanos recomendarían “en todos los casos” o “en algunos casos” a las personas con problemas con la Administración acudir al Ararteko y que la información obtenida en esa visita a la institución es “muy buena” o “buena” en el 95,83 % de los casos.

## CAPÍTULO VIII

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



## 1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES

El cumplimiento de las funciones que han sido encomendadas a la institución del Ararteko hace precisa la colaboración de las administraciones sujetas a su control. Estas administraciones deben facilitar toda la información necesaria para una resolución fundada de los expedientes que están tramitándose y deben hacerlo, además, dentro de los plazos establecidos, al menos si se pretende que las labores de investigación y control resulten mínimamente eficaces.

Consciente de esta realidad, la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, hace referencia expresa –en su art. 23– a este deber de las administraciones públicas sometidas a su control, al atribuir a éstas la obligación de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes y aclaraciones les sean solicitados. Asimismo, advierte en su art. 26 que en los casos de petición de informaciones, remisión de expedientes o cualesquiera otros datos, la institución habrá de establecer un plazo para evacuar lo solicitado. Con el fin de reforzar este deber, esta misma ley establece en su art. 24.2 que la persistencia en una actividad hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Ararteko por cualquier organismo, funcionario, directivo o persona al servicio de la Administración pública, podrá ser objeto de un informe especial, además de ser destacado en la sección correspondiente del informe anual.

Precisamente, la inclusión de este capítulo en el presente informe anual pretende que el Parlamento y, por extensión, la opinión pública en general tenga conocimiento de aquellos cargos públicos o funcionarios que no han colaborado diligentemente con el Ararteko, impidiendo o retrasando su intervención y motivando la imposibilidad de resolver en plazo las quejas planteadas por la ciudadanía.

Pero más aún, este deber de colaboración con estas instituciones de control cobra tal importancia en el conjunto del ordenamiento jurídico que su incumplimiento tiene incluso un tratamiento penal. En efecto, la falta de colaboración está prevista como un delito contra las Instituciones del Estado y la División de Poderes en el artículo 502.2 del Código Penal; y puede imponerse una pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años a las autoridades o funcionarios que obstaculicen “...la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que estos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”. Como se puede comprobar, en el diseño de este tipo penal se tienen en cuenta las dos variables a las que hemos hecho anterior referencia y que colman, en su conjunto, la naturaleza de ese deber de colaboración: su estricto ejercicio y la necesidad de que se evacue en un plazo determinado.

Tal y como hemos adelantado, este capítulo refleja cómo han actuado las administraciones e instituciones ante el deber de colaboración que el ordenamiento jurídico les impone. En los datos que se reseñan a continuación se muestran las gestiones que el Ararteko ha desarrollado, recordando y requiriendo a las instituciones y organismos implicados el efectivo cumplimiento de su deber de colaboración para con esta institución garantista, en los supuestos de ausencia o retraso en la respuesta a la solicitud de información que les ha sido transmitida y, asimismo, a los silencios que se hubieren constatado en relación con el cumplimiento de las recomendaciones y los recordatorios de legalidad.

En algunos de los expedientes de queja, la demora en atender a las solicitudes de información se prolonga más allá de un ejercicio. Por esta razón, hemos entendido oportuno, tal y como se ha plasmado en años anteriores, incluir en este informe una relación exhaustiva de los requerimientos efectuados en expedientes de queja en trámite a lo largo de 2005 aun cuando éstos hayan iniciado su trámite en años anteriores. La finalidad de esta práctica es ofrecer una visión más global sobre los índices de colaboración de las entidades cuyas actuaciones son sometidas a la consideración del Ararteko.

Es obligado manifestar también que, al plantear estos requerimientos, el Ararteko no actúa de manera automática. La función de recordar el deber de colaborar se practica con prudencia, ponderando las variables que inciden en la gestión administrativa y con la finalidad evidente de poder dar una respuesta eficaz y rápida a las personas que han planteado su queja. Entre las circunstancias que consideramos de atención obligada destacan las siguientes: la naturaleza material del problema sobre el que se solicita información, la complejidad del entramado burocrático y administrativo del órgano al que se formula la petición, la eventual acumulación de los procedimientos que hay que atender, las variables temporales en la constitución de las entidades sometidas a control como consecuencia de períodos electorales, la rotación y/o sustitución de los responsables y funcionarios, etc.

Pero, pese a todo, no faltan ocasiones en que se pone de manifiesto una evidente falta de diligencia que denota una actitud irrespetuosa hacia la función de control de esta institución y, por ende, a los derechos de los ciudadanos reclamantes. En efecto, en ocasiones, el incumplimiento del deber de colaboración adquiere caracteres dignos de reseña, como es el caso de la tramitación de aquellos asuntos que, sin entrañar una especial complejidad, se demoran en exceso, obligando a esta institución a formular repetidos requerimientos. Más graves, sin duda, son los casos en los que la institución del Ararteko se ha visto en la necesidad de dirigir los correspondientes apercibimientos, recordando a los titulares de las administraciones afectadas que podían estar incurriendo en el delito tipificado en el artículo 502.2 del Código Penal y, en consecuencia, la posibilidad de residenciar el asunto en el orden jurisdiccional penal.

A lo largo del año 2005 se ha efectuado apercibimiento a los titulares responsables que se detallan en el listado que aparece como relación nº 4.

La información solicitada en la mayoría de estos apercibimientos ha sido finalmente facilitada por los titulares responsables, aunque no podemos dejar de denunciar el evidente trastorno que esta falta de colaboración ha supuesto para la correcta intervención de esta institución.

Sin embargo, al momento de cerrar la elaboración de este informe anual, los siguientes titulares responsables continúan sin dar muestras de querer colaborar con esta institución, pese al apercibimiento practicado:

**Expte. 916/2002/24**

Javier Portuondo

Director de Gabinete del Departamento de Interior

**Expte. 720/2004/20**

Iñigo Martínez de Trespuentes

Presidente de la Junta Administrativa de Hereña

**Expte. 1482/2001/16**

Iñaki Azkuna

Alcalde de Bilbao

\* \* \*

Tras los precedentes comentarios, creemos oportuno efectuar una serie de aclaraciones, para una mejor comprensión de los datos que se recogen en las relaciones que se incorporan a continuación:

- \* En la primera de las relaciones se recoge el total de expedientes tramitados ante los diferentes organismos e instituciones cuyas actuaciones han sido sometidas a control y cuya tramitación ha exigido plantear al menos una petición de información y, en su caso, uno o varios requerimientos. Se incluyen en esta relación las peticiones de información y requerimientos efectuados respecto al cumplimiento de las recomendaciones. La información que se refleja en cada columna es la siguiente:
  - (1) número de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el año 2005.
  - (2) número de expedientes con petición de información en el año 2005 y en cuya tramitación se ha efectuado algún requerimiento.
  - (3) porcentaje de expedientes con requerimiento sobre el total de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el 2005.
  - (4) número de expedientes con requerimientos en el año 2005, pero que corresponden a peticiones de información efectuadas en años anteriores.
  - (5) en los expedientes con requerimiento en el año 2005, desglose del número de requerimientos.
  - (6) total de requerimientos efectuados en el año 2005.
- \* En la relación que se inserta en segundo lugar se reflejan en detalle, uno a uno, todos los expedientes en cuya tramitación ha resultado obligado dirigir requerimientos a los órganos o instituciones cuyos actos han sido sometidos a nuestra consideración, tanto respecto a las informaciones habituales como respecto al cumplimiento de las recomendaciones.
- \* Los expedientes a cuyo número se añade un asterisco se refieren a quejas cuya tramitación se ha iniciado en años anteriores y que han precisado requerimientos a lo largo de 2005, al continuarse su tramitación.
- \* El dato de la última columna que refleja si la información sigue pendiente o ha sido recibida ha sido incorporado teniendo en cuenta como fecha límite el día 31 de diciembre de 2005.

Por último, conviene hacer notar que los expedientes que figuran referenciados en más de una ocasión son aquellos que han precisado de más de una petición de información. Se reflejan así para hacer constar los requerimientos que han sido precisos para cada una de las peticiones planteadas.

Es necesario aclarar también que los expedientes a cuyo número se les añade la nota (1) en la relación nº 4 (relación de apercibimientos) se trata de expedientes en los que se ha considerado realizar un segundo apercibimiento, a fecha de 31.12.2005, debido a la falta de colaboración de las administraciones afectadas.



## 2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2005

### A) Gobierno Vasco

Departamento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)
	Expedientes petición 2005	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos				Total Req. 2005
					1	2	3	4	
Agricultura y pesca .....	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Mendikoi .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Cultura .....	2	-	-	-	-	-	-	-	-
EITB .....	3	-	-	-	-	-	-	-	-
Educación, Universidades e Investigación .....	69	27	25	3	17	3	9	1	54
Hacienda y Administración Pública .....	8	2	25	-	2	-	-	-	2
Industria, Comercio y Turismo .....	4	-	-	1	1	-	-	-	1
Interior .....	49	25	51,02	7	14	7	7	4	65
Viceconsejería de Interior .....	1	1	100	-	1	-	-	-	1
Justicia, Empleo y Seguridad Social .....	17	5	29,41	4	7	1	1	-	12
LANGAI .....	1	1	100	-	1	-	-	-	1
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente .....	6	1	16,67	-	1	-	-	-	1
Jurado territorial de expropiación forzosa de Álava .....	-	-	-	2	2	-	-	-	2
Sanidad .....	15	1	6,66	-	1	-	-	-	1
SVS/Osakidetza .....	73	22	30,14	3	20	7	2	-	40
Transportes y Obras Públicas .....	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos .....	3	-	-	1	1	-	-	-	1
Vivienda y Asuntos Sociales .....	45	16	35,55	15	13	14	4	-	53
VISESA .....	1	1	100	-	1	-	-	-	1

## B) Diputaciones forales

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(6)
	Expedientes petición 2005	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos		Total Req. 2005
					1	2	
<b>Diputación Foral de Álava</b>							
Agricultura .....	1	-	-	-	-	-	-
Asuntos Sociales .....	7	-	-	2	1	1	3
Obras Públicas y Transportes .....	2	-	-	-	-	-	-
Presidencia .....	2	-	-	-	-	-	-
Urbanismo y Medio Ambiente .....	1	-	-	-	-	-	-

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 2005	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos			Total Req. 2005
					1	2	3	
<b>Diputación Foral de Bizkaia</b>								
Acción Social .....	6	-	-	-	-	-	-	
Agricultura .....	1	-	-	-	-	-	-	
Hacienda y Finanzas .....	8	3	37,50	-	1	2	5	
Medio Ambiente .....	1	-	-	-	-	-	-	
Obras Públicas y Transportes .....	11	8	72,73	1	6	2	13	

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 2005	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos			Total Req. 2005
					1	2	3	
<b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b>								
Calidad en la Administración Foral .....	1	1	100	1	1	-	3	
Derechos Humanos, Empleo e Inserción Social .....	5	1	20	-	1	-	1	
Desarrollo del Medio Rural .....	3	1	33,33	-	1	-	1	
Desarrollo Sostenible .....	1	-	-	-	-	-	-	
Diputado General .....	1	-	-	-	-	-	-	
Fiscalidad y Finanzas .....	7	-	-	1	1	-	1	
Infraestructuras Viarias .....	4	1	25	1	1	-	4	
Ordenación y Promoción Territorial .....	2	-	-	-	-	-	-	
Política Social .....	9	2	22,22	1	2	1	4	

## C) Ayuntamientos

## - Territorio Histórico de Álava

	(1) Expedientes petición 2005	(2) Expedientes con requerimientos	(3) %	(4) Req. años anteriores	(5) Desglose del número de requerimientos			(6) Total Req. 2005
					1	2	3	
					<b>Ayuntamientos de Álava</b>			
Amurrio.....	2	2	100	-	1	1	-	3
Aramaio.....	3	1	33,33	-	-	1	-	2
Asparrena.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Ayala / Aiara.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Baños de Ebro / Mañueta.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Campezo / Kanpezu.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Iruña Oka / Iruña de Oca.....	3	2	66,66	1	3	-	-	3
Iruraz-Gauna.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Laguardia.....	-	-	-	1	-	1	-	2
Lagran.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Legutiano.....	1	-	-	1	1	-	-	1
Leza.....	1	1	100	-	-	1	-	2
Llodio.....	3	1	33,33	-	1	-	-	1
Okondo.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Samaniego.....	-	-	-	1	1	-	-	1
Valdegovia.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Vitoria-Gasteiz.....	47	18	38,30	6	18	3	3	33
Zigoitia.....	4	2	50	-	2	-	-	2
Zuia.....	1	-	-	-	-	-	-	-

	(1) Expedientes petición 2005	(2) Expedientes con requerimientos	(3) %	(4) Req. años anteriores	(5) Desglose del número de requerimientos			(6) Total Req. 2005
					1			
					<b>Juntas Administrativas de Álava</b>			
Bernedo.....	-	-	-	1	-	1	-	1
Elosu.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Etxabarri Ibiña.....	1	1	100	-	-	1	-	1
Izoria.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Legutiano.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Ocio.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Respaldiza.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Santa Cruz de Campezo.....	1	-	-	-	-	-	-	-

**- Territorio Histórico de Bizkaia**

Ayuntamientos de Bizkaia	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 2005	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos			Total Req. 2005
					1	2	3	
Abadiño.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena.....	2	1	50	-	1	-	-	1
Amorebieta-Etxano.....	4	3	75	-	1	1	1	6
Arcentales.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Arrankudiaga.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Arrigorriaga.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Atxondo.....	2	2	100	1	-	1	2	8
Balmaseda.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Barakaldo.....	19	7	36,84	1	5	2	1	12
Barrika.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Basauri.....	4	1	25	-	1	-	-	1
Berango.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Bermeo.....	5	-	-	2	-	1	1	5
Bilbao.....	67	23	34,33	12	21	10	4	53
Carranza.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Derio.....	2	1	50	-	1	-	-	1
Durango.....	7	3	42,86	1	2	2	-	6
Ea.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Elorrio.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Erandio.....	6	1	16,67	1	1	1	-	3
Ermua.....	1	-	-	1	-	-	1	3
Etxebarria.....	3	-	-	1	1	-	-	1
Galdakao.....	9	6	66,67	-	3	2	1	10
Galdames.....	-	-	-	1	1	-	-	1
Gernika-Lumo.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Getxo.....	12	5	41,67	1	4	1	1	9
Gordexola.....	-	-	-	2	2	1	1	2
Gorliz.....	3	3	100	-	2	1	-	4
Güeñes.....	3	1	33,33	-	-	1	-	2
Igorre.....	1	1	100	-	-	1	-	2
Iurreta.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Larrabetzu.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Leioa.....	4	-	-	-	-	-	-	-
Lekeitio.....	2	1	50	-	1	-	-	1
Lemoa.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Lemoiz.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Markina-Xemein.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Maruri-Jatabe.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Meñaka.....	2	2	100	-	-	1	1	5
Mungia.....	2	2	100	-	-	2	-	4
Muskiz.....	2	2	100	1	2	-	1	5
Ondarroa.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Orozko.....	1	1	100	-	-	-	1	3
Ortuella.....	3	1	33,33	-	1	-	-	1
Otxandio.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Plentzia.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Portugalete.....	20	7	35	4	5	3	3	20
Santurtzi.....	6	1	16,67	-	1	-	-	1
Sestao.....	4	3	75	1	2	2	-	6
Sopelana.....	7	4	51,14	-	4	-	-	4
Trucios-Turtzioz.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Ugao-Miraballes.....	2	-	-	-	-	-	-	-

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 2005	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos			Total Req. 2005
					1	2	3	
<b>Ayuntamientos de Bizkaia</b>								
Urduliz.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Valle de Trápaga-Trapagaran .....	2	1	50	-	1	-	-	1
Zaratamo .....	3	2	66,67	-	1	1	-	3
Zeanuri .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Zeberio .....	1	-	-	-	-	-	-	-

## - Territorio Histórico de Gipuzkoa

Ayuntamientos de Gipuzkoa	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes peticón 2005	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos			Total Req. 2005
					1	2	3	
Aduna.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Alegia.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Altzaga.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Anoeta.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Antzuola.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Arama.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Arexabaleta.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Arrasate / Mondragón.....	4	1	25	-	1	-	-	1
Astigarraga.....	2	1	50	-	1	-	-	1
Azkoitia.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Azpeitia.....	1	1	100	-	-	1	-	2
Beasain.....	1	-	-	1	1	-	-	1
Bergara.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Deba.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Donostia-San Sebastián.....	40	23	57,50	68	80	8	3	105
Eibar.....	3	2	66,67	-	-	2	-	4
Elgoibar.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Errenteria.....	1	-	-	1	1	-	-	1
Ezkio-Itsaso.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Gainza.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Getaria.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Hernani.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Hondarribia.....	3	1	66,33	1	1	1	-	3
Ibarra.....	2	1	50	-	-	-	1	3
Idiazabal.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Irun.....	10	2	20	1	3	-	-	3
Irura.....	1	1	100	1	2	-	-	2
Itsasondo.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Lasarte-Oria.....	2	1	50	-	1	-	-	1
Lazkao.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Legazpi.....	4	1	25	-	1	-	-	1
Lezo.....	3	-	-	-	-	-	-	-
Mendaro.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Oiartzun.....	2	1	50	1	2	-	-	2
Olaberria.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Oñati.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Ordizia.....	3	2	66,67	-	2	-	-	2
Orio.....	2	-	-	-	-	-	-	-
Ormaiztegi.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Pasaia.....	8	2	25	-	2	-	-	2
Soraluze-Placencia de las Armas.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Urnieta.....	2	1	50	-	1	-	-	1
Urretxu.....	1	1	100	1	2	-	-	2
Zaldibia.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Zarautz.....	6	-	-	-	-	-	-	-
Zizurkil.....	1	1	100	-	-	1	-	2
Zumaia.....	-	-	-	2	2	-	-	2

## D) Otros organismos públicos

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(6)
	Expedientes petición 2005	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores	Desglose del número de requerimientos			Total Req. 2005
					1	2	3	
Centro Penitenciario de Basauri .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Colegio de Abogados de Álava.....	3	1	33,33	-	1	-	-	1
Colegio de Abogados de Bizkaia.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Colegio Oficial de Médicos de Bizkaia.....	-	-	-	1	1	-	-	1
Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Gipuzkoa.....	1	1	100	-	1	-	-	1
Consejo Vasco de la Abogacía.....	1	1	100	1	1	1	-	3
Consortio de Aguas de Busturialdea .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia.....	5	1	20	-	1	-	-	1
Haurreskolak.....	3	-	-	-	-	-	-	-
Mancomunidad de Arratia.....	1	-	-	-	-	-	-	-
Mebisa-Metro de Bilbao .....	4	1	25	-	-	-	1	3
Organismos y administraciones del Estado .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Servicios de Txingudi .....	1	-	-	-	-	-	-	-
Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea	11	5	45,45	3	5	3	-	11

### 3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2005 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)
Educación, Universidades e Investigación	85/2003/20*	Criterios de readscripción de profesorado	3	06/04/2005	R
	1306/2003/24*	Adjudicación irregular de especialidad a sustituta docente	1	14/02/2005	R
	1164/2004/18*	Desconocimiento de euskara por tribunal de oposición	1	10/01/2005	R
	1306/2003/24	Adjudicación irregular de especialidad a sustituta docente	2	09/09/2005	R
	223/2004/24	Acceso de los licenciados al primer ciclo de ESO	3	02/11/2005	R
	1086/2004/20	Docentes con discapacidad	3	14/09/2005	R
	1335/2004/20	Financiación de centros educativos	1	11/11/2005	R
	98/2005/24	Silencio administrativo	3	21/12/2005	R
	157/2005/20	Oferta educativa modelo B. 2 años Bizkaia	1	21/03/2005	R
	157/2005/20	Oferta educativa modelo B. 2 años Bizkaia	3	20/10/2005	R
	166/2005/20	Transporte escolar	1	07/04/2005	R
	200/2005/20	Oferta educativa CEP Zabala	1	11/05/2005	R
	242/2005/20	Condiciones escolarización imputados caso Jokin	1	05/05/2005	R
	257/2005/20	Listas sustituciones. Titulación	3	19/07/2005	R
	299/2005/25	Diversos requisitos centro enseñanzas musicales	1	11/05/2005	R
	340/2005/20	Personal laboral educación especial. Perfiles lingüísticos	1	16/06/2005	R
	425/2005/24	Pérdida de derechos en la lista de sustituciones docentes por adjudicaciones incorrectas	1	29/07/2005	R
	440/2005/24	Acceso de licenciados a sustituciones docentes en primer ciclo de ESO	3	20/12/2005	R
	469/2005/20	Profesorado lengua signos. Comisiones servicio	3	13/09/2005	R
	481/2005/20	Ingreso cuerpo profesores música. Méritos	3	13/09/2005	R
	507/2005/24	No toman en cuenta las diplomaturas del plan nuevo al abrir listas en centros públicos	1	29/07/2005	R
	538/2005/24	Imposibilidad de acceder a plazas de primer ciclo de Eso por maestros y maestras de la oposición del año	1	09/09/2005	R
	578/2005/24	Normas de configuración de RPT en primer ciclo de ESO	1	27/09/2005	R
	595/2005/20	CP Amara Berri. Ubicación edificio escolar	1	13/06/2005	R
	737/2005/20	Centro educación especial "La Ola"	2	20/10/2005	R
	806/2005/20	Condiciones escolarización CEP Kareaga Goikoa	1	20/10/2005	R
	858/2005/20	Transporte escolar	2	02/12/2005	P
864/2005/20	Comisiones servicio. Motivos salud	3	24/11/2005	R	
872/2005/20	Beca universitaria	1	14/09/2005	R	
1055/2005/20	CEP Plaentxi. Obras	1	27/10/2005	R	
1086/2005/20	Conservatorio música de Bilbao. Perfil lingüístico	1	11/11/2005	R	
Hacienda y Administración Pública	1151/2003/24	Cambio de criterios de ordenación de bolsas de trabajo	1	11/03/2005	R
	1320/2004/20	Bomberos profesionales. Modificación Ley de gestión de emergencias	1	21/03/2005	R
Industria, Comercio y Turismo	1422/2004/22	Silencio administrativo	1	02/02/2005	R
Interior	1129/2002/21*	Irregularidades en una detención	1	19/01/2005	R
	499/2004/21*	Actuación irregular de la Ertzaintza	2	07/07/2005	R
	983/2004/29*	Discrepancia con espectáculo cómico-taurino	2	09/03/2005	R
	1235/2004/19*	Identificación policial	1	18/01/2005	R
	1314/2004/24*	Trato inadecuado de agentes de la Ertzaintza. Sanción de tráfico	1	14/02/2005	R
	1371/2004/20*	Acceso expediente informativo	3	21/03/2005	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)
Interior	1492/2004/19*	Falta garantías en sistema comunicaciones oficiales Ertzaintza	1	08/03/2005	R
	846/2003/19	Registro corporal de la Ertzaintza en un portal en San Francisco	3	28/09/2005	R
	993/2003/19	Incumplimiento peatonalidad en plaza de Ibarra	1	25/05/2005	R
	993/2003/19	Incumplimiento peatonalidad en plaza de Ibarra	3	07/09/2005	R
	413/2004/24	Trato inadecuado de agentes de la Ertzaintza y disconformidad con sanciones de tráfico	1	11/04/2005	R
	413/2004/24	Trato inadecuado de agentes de la Ertzaintza y disconformidad con sanciones de tráfico	3	24/11/2005	R
	433/2004/24	Disconformidad con sanción de tráfico por irregularidades en las notificaciones	1	25/04/2005	R
	465/2004/19	Maltrato policial en identificación y detención	2	07/07/2005	R
	712/2004/19	Negativa a recoger denuncia a extranjera indocumentada	2	07/07/2005	R
	1010/2004/19	Utilización de la fuerza en una identificación policial	1	03/05/2005	R
	1010/2004/19	Utilización de la fuerza en una identificación policial	3	09/08/2005	R
	1065/2004/24	Irregularidades en notificaciones de procedimiento sancionador de tráfico	1	09/09/2005	R
	1314/2004/24	Trato inadecuado de agentes de la Ertzaintza y disconformidad con sanción de tráfico	3	21/10/2005	R
	1371/2004/20	Acceso expediente informativo	1	16/06/2005	R
	1415/2004/19	Tráfico. Trato policial indebido	1	07/04/2005	R
	1492/2004/19	Falta garantías en sistema comunicaciones oficiales Ertzaintza	3	05/09/2005	R
	67/2005/24	Desconocimiento de la existencia de un procedimiento sancionador por falta de notificación	2	10/11/2005	R
	167/2005/19	Negativa de la Ertzaintza a recoger una denuncia por estafa	1	25/05/2005	R
	298/2005/23	Espectáculos con animales	1	01/06/2005	R
	326/2005/24	Irregularidades en la prueba y tramitación general de un procedimiento sancionador de tráfico	1	17/06/2005	R
	341/2005/20	Convocatoria oficiales inspección Ertzaintza	3	13/09/2005	R
	489/2005/19	Descoordinación ante denuncia desaparición anciano	1	25/05/2005	R
	489/2005/19	Descoordinación ante denuncia desaparición anciano	3	09/08/2005	R
	502/2005/19	Acoso policial a extranjero	3	05/09/2005	R
	530/2005/19	Descoordinación entre policía local y Ertzaintza	1	07/07/2005	R
	530/2005/19	Descoordinación entre policía local y Ertzaintza	2	03/11/2005	P
	580/2005/19	Obtención ilícita muestras biológicas para ADN	2	28/09/2005	R
	727/2005/31	Mención a la nacionalidad en informaciones sobre actuaciones delictivas	1	06/10/2005	P
	958/2005/21	Actuación abusiva e irregular de un ertzaina	1	23/11/2005	P
	1022/2005/20	Transporte escolar	2	24/11/2005	P
1123/2005/24	Pérdida de la documentación de su vehículo por parte de la administración	1	20/12/2005	R	
Viceconsejería de Interior	373/2004/29	Exceso de velocidad en travesía urbana	1	21/04/2005	R
Justicia, Empleo y Seguridad Social	975/2002/16*	Ayudas a las familias con hijos	1	28/02/2005	R
	476/2003/16*	Ayudas a las familias con hijos	1	28/02/2005	P
	497/2004/16*	Presunta actuación irregular de los EPSV	1	28/02/2005	R
	530/2004/16*	Ayudas a las familias con hijos	3	15/09/2005	R
	741/2004/16	Ayudas a las familias con hijos	1	15/09/2005	R
	1505/2004/16	Conciliación familiar y laboral	1	26/07/2005	P
	256/2005/18	Los sindicatos y su posición de interesados en los procedimientos	2	20/09/2005	R
	798/2005/18	Subvenciones: cumplimiento de requisitos	1	20/09/2005	R
	912/2005/16	Reintegro subvención por incumplimiento de requisitos	1	03/10/2005	R
LANGAI	342/2005/18	Subvenciones: cumplimiento de requisitos	1	19/05/2005	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)
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	1083/2004/23	Actividad molesta en suelo no urbanizable	1	02/09/2005	R
Jurado territorial de expropiación forzosa de Álava	1249/2003/29	Retraso en determinación de justiprecio	1	04/02/2005	R
	1250/2003/29	Retraso en determinación de justiprecio	1	04/02/2005	R
Sanidad	862/2005/20	Comisión de servicios. Unión Europea	1	14/09/2005	R
SVS / Osakidetza	1170/2003/20*	OPE02. Auxiliares administrativos. Prueba práctica	1	17/01/2005	R
	838/2004/20*	Problema de acceso a colonoscopia con sedación	2	16/05/2005	R
	1212/2004/20*	Colectivo de médicos	2	06/04/2005	P
	1119/2003/20	OPE02. Auxiliares administrativos. Prueba práctica	1	06/04/2005	R
	24/2005/18	Demora y falta de información en tratamiento de fertilidad	2	16/05/2005	R
	53/2005/18	Mal funcionamiento del servicio sanitario	2	24/05/2005	R
	53/2005/18	Mal funcionamiento del servicio sanitario	2	13/07/2005	R
	90/2005/18	Funcionamiento del servicio de emergencias: procedimiento para certificar defunciones	2	20/09/2005	R
	281/2005/20	Funcionamiento de los servicios sanitarios. Medios disponibles	1	05/05/2005	R
	297/2005/20	Funcionamiento inadecuado: Información insuficiente	1	19/05/2005	R
	305/2005/20	Complemento desplazamiento dispersión geográfica	1	05/05/2005	R
	346/2005/20	Psicólogos clínicos	1	24/05/2005	R
	371/2005/18	Funcionamiento de los servicios sanitarios. Medios disponibles	1	24/05/2005	R
	371/2005/18	Funcionamiento de los servicios sanitarios. Medios disponibles	1	11/07/2005	R
	412/2005/18	Espera excesiva para tratamiento de infertilidad	1	21/12/2005	P
	413/2005/18	Espera excesiva para tratamiento de infertilidad	3	20/09/2005	R
	520/2005/18	Asistencia inadecuada a un proceso de enfermedad	2	11/07/2005	R
	679/2005/18	Diagnóstico erróneo: consecuencias y causas	1	20/09/2005	R
	690/2005/18	Demora e interrupción en servicios de tratamiento de infertilidad	1	13/07/2005	R
	690/2005/18	Demora e interrupción en servicios de tratamiento de infertilidad	1	21/12/2005	P
	750/2005/18	Espera excesiva para tratamiento de infertilidad	3	21/12/2005	P
	945/2005/20	Sustituciones operario de servicios-peón. Discapacidad mental	1	20/10/2005	R
	945/2005/20	Sustituciones operario de servicios-peón. Discapacidad mental	1	23/12/2005	P
	1108/2005/20	Reducción jornada cuidado hijos	1	23/12/2005	P
	1140/2005/18	Desacuerdo con diagnóstico	1	21/12/2005	P
	1180/2005/18	Falta de respuesta a reclamación	1	21/12/2005	P
1208/2005/18	Acceso a programa de rehabilitación	1	21/12/2005	P	
1222/2005/18	Trato desconsiderado a paciente	1	21/12/2005	P	
1235/2005/18	Excesivo tiempo de espera	1	21/12/2005	P	
Eusko Trenbideak / Ferrocarriles Vascos	1289/2004/22*	Falta de WC en el tren	1	16/02/2005	R
Vivienda y Asuntos Sociales	90/2003/27*	Desperfectos en VPO	2	19/07/2005	R
	1218/2003/29*	Deficiencias en vivienda VPO	2	25/05/2005	R
	93/2004/29*	Denegación ayuda financiera vivienda libre usada	1	17/01/2005	R
	260/2004/22*	Silencio administrativo	2	18/05/2005	R
	459/2004/29*	Ayuda rehabilitación vivienda	1	18/01/2005	R
	808/2004/23*	Exclusión de lista de admitidos de VPO	2	01/03/2005	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)
Vivienda y Asuntos Sociales	849/2004/23*	Gestión de registro de solicitudes de VPO	2	01/03/2005	R
	867/2004/29*	Deficiencias garajes VPO	2	25/05/2005	R
	963/2004/23*	Desestimación de ayudas de VPO	3	15/04/2005	R
	1087/2004/23*	Ayudas para rehabilitación de vivienda	2	01/03/2005	R
	1136/2004/23*	Exclusión de lista de admitidos de VPO	2	01/03/2005	R
	1312/2004/23*	Exclusión de lista de admitidos de VPO	1	17/01/2005	P
	1327/2004/23*	Expropiación forzosa	2	01/06/2005	R
	1330/2004/23*	Antigüedad en el registro de solicitudes	1	17/01/2005	R
	1457/2004/29*	Deficiencias en VPO	3	25/05/2005	R
	919/2004/23	Denegación de visado de contrato de compra de VPO	1	01/03/2005	R
	1166/2004/23	Denegación de ayudas adquisición vivienda usada	1	01/03/2005	R
	1278/2004/23	Visado de contrato de compraventa de VPO	3	30/05/2005	R
	54/2005/29	Deficiencias en VPO	2	07/06/2005	R
	105/2005/18	Braille en euskara	1	10/11/2005	R
	159/2005/29	Denegación ayudas adquisición vivienda usada	2	07/06/2005	R
	178/2005/29	Denegación de visado de contrato de compra de VPO	2	07/06/2005	R
	205/2005/29	Deficiencias en VPO	1	16/05/2005	R
	210/2005/29	Deficiencias en VPO	3	30/08/2005	R
	233/2005/29	Denegación de inscripción en Etxebide	1	16/05/2005	R
	244/2005/29	Cláusulas incorrectas en escritura VPO	1	16/05/2005	R
	407/2005/30	Exclusión del Registro de Solicitantes de VPO	1	23/09/2005	R
	836/2005/23	Separación de unidad convivencial	2	28/09/2005	R
	879/2005/23	Separación de unidad convivencial	2	28/09/2005	R
1071/2005/29	Inadmisibilidad recurso alzada	1	14/11/2005	R	
1292/2005/29	Deficiencias en VPO	1	16/05/2005	R	
VIKESA	1461/2004/29	Deficiencias en VPO	1	14/12/2005	R

**B) Diputaciones forales****- Diputación Foral de Álava**

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Asuntos Sociales	1228/2004/21*	Actuación irregular de la Diputación en adopción internacional	1	08/04/2005	R
	1299/2004/16*	Aplazamientos de pago servicio residencias	2	07/03/2005	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)
Hacienda y Finanzas	104/2005/16	Titularidad catastral	2	20/06/2005	R
	362/2005/16	Solicitud devolución ingresos indebidos	1	17/06/2005	R
	637/2005/29	Desalojo de edificio ocupado	2	30/08/2005	R
Obras Públicas y Transportes	768/2004/22*	Modificación de parada de autobuses	3	11/07/2005	R
	679/2004/23	Inseguridad vial en carretera foral	2	12/07/2005	R
	19/2005/22	Silencio administrativo	1	14/07/2005	R
	63/2005/22	Mantenimiento de carreteras	1	14/07/2005	R
	156/2005/23	Desacuerdo con nueva conexión de A-8 en Galdakao	1	15/04/2005	R
	156/2005/23	Desacuerdo con nueva conexión de A-8 en Galdakao	1	28/09/2005	R
	450/2005/22	Mejora del servicio Bizkaibus	1	14/07/2005	R
	873/2005/22	Accesibilidad en Bizkaibus	1	18/11/2005	R
	896/2005/23	Obras por la variante de Ondarroa	1	31/08/2005	R
	976/2005/22	Silencio administrativo	1	18/11/2005	R

**- Diputación Foral de Gipuzkoa**

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Calidad en la Administración Foral	1099/2004/20*	Reconocimiento servicios previos	2	03/03/2005	R
	1099/2004/20	Reconocimiento servicios previos	1	25/05/2005	R
Derechos Humanos, Empleo e Inserción Social	423/2005/16	Reconocimiento de condición de familia numerosa	1	26/07/2005	R
Desarrollo del Medio Rural	77/2005/23	Caza con arco	1	01/03/2005	P
Fiscalidad y Finanzas	1418/2004/16	IRPF: modalidad declaración en supuestos de separación matrimonial	1	28/01/2005	R
Infraestructuras Viarias	861/2003/17*	Falta de accesibilidad en el entorno urbano	3	25/05/2005	P
	158/2005/24	Responsabilidad patrimonial	1	29/07/2005	R
Política Social	911/2004/18*	Demora en tramitación de expediente de discapacidad	1	18/01/2005	R
	1300/2004/01	Denegación de ayuda a persona con discapacidad para acondicionar el baño a sus necesidades	2	13/12/2005	R
	613/2005/16	Adopción internacional: el certificado de idoneidad no es gratuito	1	04/11/2005	R

## C) Ayuntamientos

## - Territorio Histórico de Álava

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Amurrio	468/2005/29	Solicitud de construcción acceso alternativo a barrio	2	30/08/2005	R
	893/2005/29	Problemas ejecución viviendas colindantes	1	06/10/2005	R
Aramaio	672/2004/29	Acceso a suministro eléctrico empresa municipal	1	06/04/2005	R
	672/2004/29	Acceso a suministro eléctrico empresa municipal	1	20/09/2005	R
Iruña Oka / Iruña de Oca	1104/2004/23*	Respuesta a petición	1	18/01/2005	R
	662/2004/23	Disciplina urbanística	1	01/06/2005	R
	807/2005/09	Posible apertura de centro de menores extranjeros no acompañados	1	25/10/2005	R
Laguardia	894/2004/23*	Silencio administrativo	2	01/03/2005	R
Legutiano	1406/2004/17*	Actividades industriales	1	24/01/2005	R
Leza	492/2004/23	Ordenación del tráfico y estacionamientos	2	28/09/2005	P
Llodio	660/2005/17	Vertedero de residuos inertes	1	13/12/2005	R
Samaniego	1203/2004/23	Situación de temporeros	1	18/01/2005	R
Vitoria-Gasteiz	1107/2003/19*	Esculturas vivientes en la vía pública	1	08/03/2005	R
	1212/2003/23*	Actuación de la Agencia de Renovación Urbana	1	17/01/2005	R
	491/2004/29*	Colocación de banderolas en farolas	1	18/01/2005	R
	986/2004/22*	Tarifas de las escuelas infantiles	1	16/02/2005	R
	1091/2004/22*	Pasos de peatones	1	16/02/2005	R
	1092/2004/22*	Paradas de autobús urbano	1	16/02/2005	R
	107/2004/24	Falta de notificación de una sanción	1	25/04/2005	R
	107/2004/24	Falta de notificación de una sanción	1	20/12/2005	P
	1514/2004/22	Gestión de llamadas en las que se solicita un taxi adaptado	1	18/11/2005	P
	9/2005/24	Sanción por exceso de velocidad en un lugar diferente al recogido en la fotografía del cinemómetro	1	25/04/2005	R
	144/2005/20	Inspecciones medio ambiente	1	05/05/2005	R
	144/2005/20	Inspecciones medio ambiente	1	13/09/2005	R
	172/2005/19	Trato dispensado por la policía municipal	3	19/10/2005	P
	183/2005/19	Trato dispensado por la policía municipal	3	19/10/2005	P
	308/2005/19	Retirada de vehículo de la vía pública	1	23/05/2005	R
	312/2005/25	Responsabilidad patrimonial	1	11/05/2005	R
	429/2005/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	11/07/2005	R
	444/2005/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	11/07/2005	R
	445/2005/19	Retirada de vehículo por obstaculizar la circulación	3	22/11/2005	R
	467/2005/16	Incremento de tasas en conservatorio de danzas	1	15/07/2005	R
	489/2005/19	Falta coordinación ante denuncia desaparición de anciano	1	22/11/2005	R
	685/2005/16	IBI: no aplicables las bonificaciones a arrendatarios	1	27/10/2005	R
	833/2005/29	Solicitud de pasos de cebra	1	20/09/2005	R
	882/2005/23	Adjudicación de plazas de aparcamiento subterráneo	2	13/12/2005	P
	913/2005/25	Responsabilidad patrimonial	1	12/09/2005	R
	991/2005/29	Denegación de ayudas para rehabilitación	1	06/10/2005	R
	Zigoitia	511/2005/22	Adjudicación de roturos	1	18/11/2005
969/2005/23		Adjudicación de plazas de aparcamiento	1	28/09/2005	R

## Juntas administrativas

Junta	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Bernedo	1383/2004/29*	Silencio administrativo	1	08/02/2005	R
Etxabarrí-Ibiña	969/2005/23	Cesión de terrenos	1	28/09/2005	R

## - Territorio Histórico de Bizkaia

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena	290/2005/23	Urbanización ilegal en suelo no urbanizable	1	30/05/2005	R
Amorebieta- Etxano	184/2005/23	Respuesta a petición	1	18/04/2005	R
	186/2005/23	Silencio administrativo	1	18/04/2005	R
	186/2005/23	Silencio administrativo	2	20/10/2005	R
	523/2005/23	Perros peligrosos	2	20/10/2005	P
Atxondo	1336/2004/29*	Acceso a información de archivos públicos	2	09/03/2005	R
	568/2004/23	Cierre de camino público a vehículos	2	28/09/2005	P
	1336/2004/29	Acceso a información de archivos públicos	3	14/11/2005	P
Barakaldo	58/2004/24*	Responsabilidad patrimonial por daños en el arrastre de la grúa	1	01/02/2005	R
	1140/2003/28	Problemas aparcamiento personas con discapacidad	1	26/07/2005	R
	58/2004/24	Responsabilidad patrimonial por daños en el arrastre de la grúa	1	27/09/2005	R
	1508/2004/23	Problemas en comunidad de garajes	3	20/10/2005	P
	79/2005/17	Falta de accesibilidad en establecimiento público	2	24/11/2005	R
	237/2005/23	Construcción de vial en La Paz	1	18/04/2005	R
	304/2005/25	Responsabilidad patrimonial	2	12/09/2005	R
	416/2005/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	20/10/2005	P
Basauri	948/2005/23	Responsabilidad patrimonial	1	28/09/2005	R
Bermeo	658/2004/23*	Filtraciones de agua a caserío	3	18/04/2005	R
	1238/2004/25*	Responsabilidad patrimonial	2	07/03/2005	R
Bilbao	1032/2003/19*	Expulsión de la vía pública por hacer representaciones de mimo	1	08/03/2005	R
	1323/2003/24*	Sanción de tráfico	1	14/02/2005	R
	597/2004/19*	Multas OTA	2	07/04/2005	R
	625/2004/19*	Multas OTA	2	07/04/2005	R
	860/2004/24*	Multas OTA	2	25/04/2005	P
	1051/2004/23*	Licencia de actividad	1	17/01/2005	R
	1101/2004/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	24/01/2005	R
	1112/2004/24*	Multas OTA	1	14/02/2005	R
	1222/2004/24*	Sanción de tráfico mal notificada	1	19/01/2005	R
	1351/2004/24*	Disconformidad con la tipificación de una infracción de tráfico y su tramitación posterior	1	19/01/2005	R
	1389/2004/25*	Responsabilidad patrimonial	3	21/04/2005	R
	1430/2004/29*	Baja definitiva de vehículos después de retirada	1	04/02/2005	R
	1256/2003/19	Sanción de tráfico	2	28/09/2005	R
	301/2004/25	Responsabilidad patrimonial	1	12/12/2005	P
	697/2004/23	Condiciones de adjudicación de aparcamiento	2	12/07/2005	R
	1126/2004/23	Cumplimiento de ordenanza de animales	2	28/09/2005	R
	1222/2004/24	Sanción de tráfico mal notificada	1	11/04/2005	R
	1430/2004/29	Baja definitiva de vehículos después de retirada	2	30/08/2005	R
	221/2005/23	Problemas en aparcamiento subterráneo	3	01/09/2005	R
	380/2005/24	Embargo de cuenta bancaria por impago de multas de OTA	3	21/10/2005	R
	397/2005/19	Denegación tarjeta OTA	1	07/07/2005	R
	448/2005/19	Sanción de tráfico mal notificada	2	13/09/2005	R
	485/2005/17	Ruidos por reparación de arqueta	1	10/07/2005	R
	530/2005/19	Descoordinación entre policía local y Ertzaintza	1	07/07/2005	R
	530/2005/19	Descoordinación entre policía local y Ertzaintza	1	28/09/2005	R
	593/2005/19	Sanción de tráfico	1	29/08/2005	R
	603/2005/19	Trato indebido de la policía local	1	29/08/2005	R
	631/2005/24	Sanción de tráfico mal notificada	1	29/07/2005	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	689/2005/19	Sanción de tráfico	1	13/09/2005	R
	726/2005/31	Mención a la nacionalidad en informaciones sobre actuaciones delictivas	1	13/09/2005	R
	770/2005/19	Tardanza en resolver solicitud modificación datos del padrón	1	13/09/2005	R
	783/2005/24	Sanción de tráfico	1	09/09/2005	R
	787/2005/29	Falta de actuación municipal en terreno contiguo	3	14/12/2005	P
	865/2005/19	Inhibición policía local ante molestias causadas por botellón	1	18/10/2005	R
	867/2005/29	Modificación gestión mercado de la Ribera	1	14/12/2005	P
	906/2005/25	Responsabilidad patrimonial	1	12/09/2005	R
	906/2005/25	Responsabilidad patrimonial	1	12/12/2005	P
Derio	598/2005/29	Actividades clasificadas en suelo urbano. Ocupación terrazas	1	14/11/2005	R
Durango	1369/2004/16*	Exención IVTM. Solicitud fuera de plazo	1	24/01/2005	R
	1369/2004/16	Exención IVTM. Solicitud fuera de plazo	2	28/10/2005	R
	72/2005/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	25/05/2005	R
	273/2005/16	Liquidación por el IIVTNU	2	20/10/2005	R
Erandio	1400/2004/28*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	13/04/2005	R
	1213/2000/19	Incumplimiento normas accesibilidad en cuanto a aparcamientos	1	25/05/2005	R
	1213/2000/19	Incumplimiento normas accesibilidad en cuanto a aparcamientos	1	28/09/2005	R
Ermua	442/2004/23*	Deficiencias en VPO	3	30/05/2005	R
Etxebarria	77/2004/28*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	03/03/2005	R
Galdakao	178/2003/27	Orden de demolición de cierre de balcón	1	17/03/2005	R
	178/2003/27	Orden de demolición de cierre de balcón	2	14/12/2005	P
	179/2003/27	Orden de demolición de cierre de balcón	1	17/03/2005	R
	179/2003/27	Orden de demolición de cierre de balcón	1	19/07/2005	R
	679/2004/23	Seguridad viaria en N-634	1	30/05/2005	R
	1487/2004/16	Reclamación de cantidades al ayuntamiento	2	28/10/2005	R
	156/2005/23	Desacuerdo con nueva conexión de A-8 en Galdakao	1	28/09/2005	P
	688/2005/29	Disconformidad con proyecto de reparcelación	1	06/10/2005	R
Galdames	1147/2004/22*	Silencio administrativo	1	16/02/2005	R
Getxo	283/2004/20*	Instalaciones escolares	2	06/04/2005	R
	283/2004/20	Instalaciones escolares	1	02/12/2005	R
	296/2005/19	Retirada de vehículo de la vía pública	1	25/05/2005	R
	324/2005/23	Ocupación de terreno privado	3	20/10/2005	P
	477/2005/17	Accesibilidad en elementos de urbanización	1	11/07/2005	R
	860/2005/24	Disconformidad con sanción de tráfico por falta de notificación	1	26/10/2005	R
Gordexola	380/2004/23*	Cierre de camino público	1	18/01/2005	R
	1180/2004/23*	Servicios públicos en caserío	1	18/01/2005	R
Gorliz	555/2005/29	Proyecto de reparcelación UE 1 de Gandias	1	13/07/2005	R
	709/2005/17	Necesidad de vivienda adaptada	2	07/09/2005	P
	959/2005/29	Proyecto de reparcelación UE 1 de Gandias	1	06/10/2005	R
Güeñes	493/2005/29	Denegación aprovechamiento de pastos	1	14/12/2005	P
Igorre	751/2005/23	Silencio administrativo	2	28/09/2005	R
Lekeitio	983/2005/29	Disconformidad licencia reforma edificio	1	06/10/2005	R
Markina-Xemein	979/2004/29	Actuación municipal en cárcava	1	06/04/2005	R
Meñaka	889/2005/23	Respuesta a peticiones	2	28/09/2005	P
	965/2004/29	Ilegalidad de construcción autorizada en suelo no urbanizable	3	13/07/2005	R
Mungia	1281/2004/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	17/11/2005	P
	352/2005/29	Silencio administrativo sobre ejecución subsidiaria	2	13/07/2005	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)
Muskiz	747/2004/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	24/01/2005	R
	747/2004/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	20/10/2005	P
	10/2005/23	Disciplina urbanística	3	28/09/2005	R
Orozko	351/2005/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	08/09/2005	R
Ortuella	716/2005/23	Situación urbanística de parcelas	1	02/09/2005	R
Otxandio	1115/2005/29	Inexistencia informe preceptivo en expte. de legalización de obras	1	14/12/2005	R
Portugalete	1110/2002/24*	Responsabilidad patrimonial	2	11/03/2005	R
	113/2004/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	24/01/2005	R
	1176/2004/31*	Empadronamiento de personas sin domicilio	1	18/01/2005	R
	1231/2004/31*	Empadronamiento de personas sin domicilio	2	26/04/2005	R
	984/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	25/05/2005	R
	545/2004/19	Situación de extranjeros	3	07/07/2005	R
	1176/2004/31	Empadronamiento de personas sin domicilio	3	07/07/2005	R
	1494/2004/19	Trato indebido a extranjero	1	08/03/2005	R
	152/2005/19	Silencio administrativo	3	19/10/2005	R
	1061/2005/25	Responsabilidad patrimonial	1	18/11/2005	R
	1230/2005/25	Responsabilidad patrimonial	1	22/12/2005	P
Santurtzi	590/2004/19	Retirada y destrucción de un vehículo	1	06/04/2005	R
Sestao	449/2004/19*	Sanción de tráfico	1	08/03/2005	R
	449/2004/19	Sanción de tráfico	2	26/05/2005	R
	92/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	17/11/2005	P
	938/2005/31	Requisito de padrón para tramitar ayudas sociales	1	09/11/2005	R
Sopelana	975/2004/19	Peatonalización vía acceso a playas	1	03/11/2005	R
	70/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	26/07/2005	R
	222/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	26/07/2005	R
	820/2005/19	Disconformidad con implantación de OTA	1	03/11/2005	R
Trucios-Turtzioz	1116/2005/20	Reducción jornada cuidado hijos	1	24/11/2005	R
Urduliz	102/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	26/07/2005	R
Valle de Trápaga-Trapaqaran	121/2005/23	Expropiación forzosa	1	18/04/2005	R
Zaratamo	473/2004/22	Solicitud de prestación de varios servicios	1	18/11/2005	P
	231/2005/22	Chabola insalubre	2	15/07/2005	P



**- Territorio Histórico de Gipuzkoa**

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Antzuola	765/2005/16	No aplicación exención IVTM	1	15/09/2005	R
Aretxabaleta	887/2005/17	Actividades clasificadas en suelo no urbanizable	1	15/09/2005	R
Arrasate-Mondragón	830/2005/19	Trato abusivo de dos policías municipales	1	13/09/2005	R
Astigarra	1050/2005/20	Escuela infantil	1	02/12/2005	R
Azpeitia	921/2005/25	Responsabilidad patrimonial	2	09/11/2005	R
Beasain	631/2004/22*	Filtraciones en garaje procedentes de equipamientos municipales	1	27/01/2005	R
Donostia-San Sebastián	1050/2003/19*	Esculturas vivientes en vía pública	1	08/03/2005	R
	1111/2003/16*	Silencio administrativo	1	23/06/2005	R
	1149/2003/29*	Deficiencias calle de acceso a viviendas	1	04/02/2005	R
	1345/2003/29*	Licencia en precario en Ulía	1	19/01/2005	R
	5/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	6/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	7/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	8/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	9/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	10/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	11/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	12/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	13/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	14/2005/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	15/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	16/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	17/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	18/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	19/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	14/01/2005	R
	20/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	21/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	22/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	23/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	24/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	25/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	26/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	27/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	28/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	29/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	30/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	31/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	32/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	33/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
34/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R	
35/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R	
36/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R	
37/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R	
38/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R	
39/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R	
40/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R	
41/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R	
42/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R	
43/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R	
45/2004/17*	Vertidos en la cala Ilurgita	2	19/04/2005	R	
47/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R	
49/2004/17*	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	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	50/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	51/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	52/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	53/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	54/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	55/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	355/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	356/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	357/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	358/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	359/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	360/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	362/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	363/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	25/01/2005	R
	364/2004/17 <sup>a</sup>	Falta de accesibilidad en establecimiento público	1	24/01/2005	R
	486/2004/29 <sup>a</sup>	Compensación por sustitución de tuberías de agua	1	19/01/2005	R
	559/2004/29 <sup>a</sup>	Condiciones de adjudicación de aparcamiento	1	19/01/2005	P
	744/2004/23 <sup>a</sup>	Responsabilidad patrimonial	2	01/03/2005	R
	1103/2004/23 <sup>a</sup>	Acceso a expedientes administrativos	1	17/01/2005	R
	1172/2004/28 <sup>a</sup>	Actividades clasificadas en suelo urbano	3	06/07/2005	P
	1177/2004/24 <sup>a</sup>	Trato discriminatorio en actuación de tráfico	1	18/01/2005	R
	1427/2004/22 <sup>a</sup>	Tráfico rodado en el Paseo de Pio Baroja	1	16/02/2005	R
	1345/2003/29	Licencia en precario en Ulía	1	21/04/2005	R
	744/2004/23	Responsabilidad patrimonial	1	11/07/2005	R
	865/2004/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	2	11/10/2005	P
	935/2004/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	11/07/2005	R
	999/2004/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	19/04/2005	R
	1080/2004/22	Responsabilidad patrimonial	2	14/07/2005	P
	1146/2004/24	Retirada de vehículo por la grúa	1	27/09/2005	R
	1467/2004/29	Uso incompatible con el destino urbanístico de espacio verde	3	25/05/2005	R
	291/2005/29	Problemas derivados ejecución edificio	1	25/05/2005	R
	375/2005/16	Tarjeta OTA. Iniciación del servicio y ajuste de la cuota	3	13/12/2005	R
	294/2005/22	Regularización adaptaciones en transporte urbano	1	11/07/2005	R
	438/2005/29	Deficiencias en vivienda VPO	2	14/12/2005	R
	464/2005/20	Policía municipal. Ascenso agente primero	1	01/06/2005	R
	479/2005/30	Cupo de VPO para personas a cargo de un familiar con minusvalía mental	1	25/10/2005	P
	483/2005/30	Forma de cómputo de ingresos para acceso a VPO de alquiler	1	23/09/2005	R
	567/2005/29	Disconformidad apertura calle en Gurutze-Alde	1	13/07/2005	R
	574/2005/23	Situación de calzada	2	28/09/2005	P
	605/2005/23	Disciplina urbanística	1	12/07/2005	R
	605/2005/23	Disciplina urbanística	1	20/10/2005	R
803/2005/17	Problemas de accesibilidad	1	20/10/2005	P	
850/2005/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	20/10/2005	R	
926/2005/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	20/10/2005	P	
957/2005/22	Devolución de fianza	1	04/11/2005	P	
1099/2005/19	Decomiso de mercancías en venta ambulante por carecer de autorización	2	15/12/2005	R	
Eibar	644/2004/23	Responsabilidad patrimonial	1	12/07/2005	R
	524/2005/20	Convocatoria pruebas selectivas. Discapacidad	2	20/10/2005	R
IMESA	644/2004/23	Responsabilidad patrimonial	1	12/07/2005	P
Errenteria	910/2004/19	Multas OTA	1	08/03/2005	R
Hondarribia	971/2004/21 <sup>a</sup>	Discriminación de las mujeres en el Alarde	1	23/03/2005	P
	251/2005/23	Solicitud denegada	2	02/09/2005	P

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Irun	724/2004/21*	Discriminación del alarde igualitario en el programa de fiestas	1	19/01/2005	R
	757/2005/17	Convivencia de dos alardes	1	12/07/2005	P
	868/2005/19	Falta de medidas de seguridad en el alarde	1	28/09/2005	R
Irura	1061/2004/23*	Disciplina urbanística	1	12/07/2005	P
	837/2005/23	Molestias por gatos	1	20/10/2005	P
Lasarte-Oria	22/2005/22	Silencio administrativo	1	05/04/2005	R
Legazpi	1086/2003/20	Asignación funciones funcionario grupo C	1	11/05/2005	R
Oiartzun	1185/2004/17*	Accesibilidad en colegios electorales	1	24/01/2005	R
	236/2005/23	Silencio administrativo	1	12/07/2005	R
Oñati	1412/2004/29	Error transmisión sepultura	1	12/05/2005	R
Ordizia	1521/2004/22	Mantenimiento de soportales	1	18/08/2005	R
	566/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	17/11/2005	R
Ormaiztegui	861/2005/29	Falta de respuesta a convenio urbanístico	1	20/09/2005	R
Pasaia	315/2005/16	Información catastral	1	15/09/2005	R
	343/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	1	26/07/2005	R
Soraluze-Placencia de las Armas	1055/2005/20	CEP "Plaentxi"-Obras	1	27/10/2005	R
Urneta	337/2005/20	Configuración puestos	1	11/07/2005	R
Urretxu	1408/2004/17*	Actividades industriales	1	24/01/2005	R
	1408/2004/17	Actividades industriales	1	07/06/2005	R
Zizurkil	1364/2003/22	Tasas de recogida de basuras	2	15/07/2005	P
Zumaia	939/2003/23*	Cierre de parcela sin legalizar	1	18/01/2005	R
	1006/2004/23*	Disciplina urbanística	1	18/01/2005	R

## D) Otros organismos públicos

	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Nº de requerimientos en el año	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Colegio Oficial de Médicos de Bizkaia	1245/2004/18*	Falta de respuesta a una petición	1	18/01/2005	R
Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Gipuzkoa	110/2005/18	Denuncia por ejercicio sin título de dentista	1	16/05/2005	R
Consejo Vasco de la Abogacía	378/2004/21*	Dilación en la tramitación de un recurso	2	07/07/2005	R
	588/2005/21	Dilación en un procedimiento sancionatorio	1	04/11/2005	P
Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia	948/2005/23	Responsabilidad patrimonial	1	28/09/2005	R
Mebisa - Metro de Bilbao	729/2004/22	Funcionamiento de los ascensores en horario nocturno	2	18/11/2005	P
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea	1124/2004/25*	Procedimiento de evaluación de conocimientos	1	17/01/2005	R
	1189/2004/25*	Denegación de ayuda para transporte	2	10/02/2005	R
	1199/2004/24*	Denegación de matrícula en segundo ciclo universitario por agotar convocatorias	1	25/01/2005	R
	65/2005/20	Reducción jornada. Asignación docente	1	19/04/2005	R
	84/2005/20	Profesor asociado. Asignación docente	1	07/04/2005	R
	84/2005/20	Profesor asociado. Asignación docente	1	28/06/2005	R
	101/2005/20	Acceso información relativa a carga docente	2	24/05/2005	R
	335/2005/20	Alumnos de licenciatura en ciencias ambientales	1	01/06/2005	R
	1169/2005/20	Becas predoctorales	1	24/11/2005	R

#### 4. RELACIÓN DE APERCIBIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2004

##### A) Gobierno Vasco

Departamento	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Educación, Universidades e Investigación	Directora del Gabinete	Ilma. Sra. D <sup>a</sup> Igone Martínez de Luna	1086/2004/20	Docentes con discapacidad	21/10/2005	R
			469/2005/20	Profesorado lengua signos. Comisiones servicio	21/10/2005	R
Interior	Director del Gabinete	Ilmo. Sr. D. Javier Portuondo	72/2001/21*	Irregularidades en procedimiento sancionatorio	25/05/2005	R
			916/2002/24*	Sanción de tráfico. Actuación irregular de un ertzaina	15/06/2005	P
			916/2002/24 <sup>(1)</sup>	Sanción de tráfico. Actuación irregular de un ertzaina	12/12/2005	P
			846/2003/19	Registro corporal de la Ertzaintza en un portal en San Francisco	25/11/2005	R
			846/2003/19 <sup>(1)</sup>	Registro corporal de la Ertzaintza en un portal en San Francisco	12/12/2005	R
			341/2005/20	Convocatoria oficiales inspección Ertzaintza	21/10/2005	R
Vivienda y Asuntos Sociales	Director del Gabinete	Ilmo. Sr. D. Agustín Atxa	963/2004/23	Desestimación de ayudas de VPO	31/05/2005	R
			963/2004/23 <sup>(1)</sup>	Desestimación de ayudas de VPO	12/12/2005	R

##### B) Ayuntamientos

###### - Territorio Histórico de Álava

Ayuntamiento	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Leza	Alcalde	José Ignacio Pérez de Loza	492/2004/23*	Ordenación del tráfico y estacionamientos	01/02/2005	R

###### - Juntas Administrativas

Junta Administrativa	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Hereña	Presidente	Iñigo Martínez de Trespuentes	720/2004/23*	Silencio administrativo	02/02/2005	P
			720/2004/23 <sup>(1)</sup>	Silencio administrativo	12/12/2005	P

**- Territorio Histórico de Bizkaia**

Ayuntamiento	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Alonsotegi	Alcalde	Gabino Martínez de Arenaza	482/2004/23*	Proyecto de construcción de variante	01/02/2005	R
			603/2004/23*	Legalidad urbanística	01/02/2005	R
Atxondo	Alcalde	José Antonio Igarza	383/2003/23*	Legalidad urbanística	01/02/2005	R
			568/2004/23	Acceso a vial público	08/03/2005	R
Bermeo	Alcalde	Juan Carlos Goienetxea	658/2004/23*	Daños en caserío por filtraciones de agua	31/05/2005	R
Berriatua	Alcalde	Rodolfo Bakeriza	605/2004/17*	Depósito y quema de residuos en vertedero clandestino	03/02/2005	R
Bilbao	Alcalde	Ilmo. Sr. D. Iñaki Azkuna	1482/2001/16*	Silencio administrativo	08/02/2005	P
			1482/2001/16 <sup>II</sup>	Silencio administrativo	12/12/2005	P
			301/2004/25*	Responsabilidad patrimonial	25/05/2005	R
			1389/2004/25	Responsabilidad patrimonial	26/05/2005	R
Galdakao	Alcalde	Joseba Escribano	996/2002/25*	Responsabilidad patrimonial	25/05/2005	R
Getxo	Alcalde	Iñaki Zarraoa	283/2004/20	Instalaciones escolares	25/05/2005	R
Mungia	Alcalde	José Antonio Torrontegi	821/2003/23*	Silencio administrativo	01/02/2005	R

**- Territorio Histórico de Gipuzkoa**

Ayuntamiento	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Donostia-San Sebastián	Alcalde	Ilmo. Sr. D. Odón Elorza	587/2001/24*	Denegación de distintivo residente OTA	15/06/2005	R
			60/2004/23*	Silencio administrativo	02/02/2005	R
Hondarribia	Alcalde	Borja Jauregi	1042/2003/17*	Molestias por una actividad supuestamente desarrollada en un inmueble	03/02/2005	R
Orio	Alcalde	Ramón Etxeberria	634/2002/24 <sup>II</sup>	Responsabilidad patrimonial	12/12/2005	R

## CAPÍTULO IX

# **CONCLUSIONES. DERECHOS Y LIBERTADES**





El art. 32.2 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, establece que *“deberá incluirse en el informe anual que se presenta al Parlamento una valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco”*.

El Ararteko realiza esta valoración a partir, obviamente, del conocimiento directo de esta situación adquirido en el ejercicio de sus actividades, y trata de reflejar cuál es el grado de respeto de los derechos de los ciudadanos vascos por parte de las administraciones públicas vascas sobre las que 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 2005 y que no han sido conocidas por el Ararteko en el desempeño de sus funciones, ni aquellas otras que se encuentran fuera del ámbito de control de la institución del Ararteko, por ser actos de la Administración del Estado, y tampoco, por más que sean evidentes, las graves vulneraciones de los derechos humanos que cometan particulares o grupos organizados.

La valoración que se realiza en este capítulo hace referencia a las actuaciones de las administraciones públicas vascas y a la eventual vulneración de los derechos en esa actuación.

El capítulo se estructura a partir del análisis de los derechos contenidos en el título primero del texto constitucional y el art. 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, cuya defensa le es atribuida a la institución del Ararteko por su Ley reguladora en el art. 1.1.

Además de la valoración realizada en este capítulo, en cada una de las introducciones de área del capítulo I del presente informe se analizan, de manera pormenorizada, los distintos ámbitos de actividad administrativa y su relación con los derechos de los ciudadanos.

Podemos afirmar que es una constante que en los informes de la institución del Ararteko y del resto de comisionados parlamentarios del Estado se reseñe que son pocas las quejas sobre posibles vulneraciones de alguno de los llamados derechos fundamentales y libertades públicas.

Como reflejo de lo anterior, la mayor parte de las quejas presentadas las han motivado los denominados derechos sociales, así como los posibles incumplimientos del art. 103.2 de la Constitución Española –que impone a las administraciones públicas la obligación de actuar con arreglo al principio de eficacia y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, sirviendo con objetividad los intereses generales–.

El artículo 10 de la Constitución constituye el pórtico del mencionado título I de la Carta Magna donde se recoge y regula el sistema de derechos y deberes fundamentales de las personas. Dice el citado artículo en su apartado primero que *“la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”* de suerte que la dignidad de la persona, es decir el respeto a su autodeterminación personal, a su libertad y a la realización y desarrollo de su vida conforme a sus características personales y a su voluntad, en un contexto de respeto mutuo, se erige en el pilar básico sobre el que descansa el conjunto de los derechos fundamentales. A su vez, ese pilar básico, y todo el sistema de derechos, debe estar impregnado filosóficamente por los valores superiores del ordenamiento jurídico-constitucional recogidos en el artículo primero, a saber la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La institución del Ararteko, en su labor de defensa de los derechos de las personas, debe tener muy presente cuáles son los fundamentos del sistema de derechos porque todas sus actuaciones deberán estar guiadas por una salvaguarda radical de la dignidad de las personas y de los valores democráticos.

Si de valores democráticos hablamos, y de ello tiene que hablar el Ombudsman de Euskadi, debemos constatar que los valores de respeto a los derechos humanos tienen importantes déficits y carencias en nuestro país, principalmente por la gravísima conculcación del derecho a la vida, a la libertad y a la integridad física y moral que se produce con gran intensidad y extensión, así como por la violación de otros derechos básicos como la igualdad. Nos extenderemos sobre estas cuestiones, pero en estas primeras líneas queremos subrayar la importancia, más aún, la necesidad, de que desde una perspectiva ética de defensa de los derechos humanos más básicos los poderes públicos y la sociedad en su conjunto procedamos a una regeneración del tejido moral vasco y a una interiorización plena, sincera y consecuente de los valores democráticos. El Ararteko asumirá, desde luego, la responsabilidad que le compete en esta tarea.

Aunque resulte difícil articular una valoración conclusiva sobre el estado del derecho a una buena administración, debemos señalar, en consonancia con manifestaciones y actuaciones de diversos ombudsmen, que a la ciudadanía le asiste el derecho a una buena administración, que se vincula con el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, el cual adquiere una materialización precisa en la legislación que disciplina la actuación de las administraciones públicas. Y debemos constatar, desde una perspectiva transversal de muchas de las quejas presentadas por la ciudadanía el año pasado, que las cuestiones que integran lo que genéricamente hemos denominado derecho a una buena administración, no se hallan en una situación óptima. Las administraciones públicas deberían escuchar más a la ciudadanía, deberían mejorar los canales de información y deberían, sobre todo, habilitar cauces de participación reales y efectivos. Es una reclamación legítima que subyace como decíamos, a modo de denominador común, en muchas de las quejas tramitadas y que debe ser asumida y reivindicada por la institución del Ararteko.

## 1. PRINCIPIO DE IGUALDAD

- **Art. 14 de la Constitución Española**

*“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”*

- **Art. 9.2 de la Constitución Española**

*“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”*

Son muchas las quejas que de una manera directa o indirecta tienen relación con la posible vulneración del principio de igualdad.

Esta institución ha tratado de evitar, en sus intervenciones, que se produzca ninguna actuación de los poderes públicos que sea discriminatoria por cualquiera de los motivos tasados en el texto constitucional.

Conviene precisar que, en muchas ocasiones, la vulneración del principio de igualdad hay que ponerla en relación con cualquiera de los otros derechos, por lo que en el análisis que de éstos se realiza, en algunos casos, se hace referencia a este principio.

Al analizar el derecho de igualdad entre hombres y mujeres tenemos primeramente que hacer referencia a un importante hito normativo, producido en el año 2005:

La aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres, el 18 de febrero de 2005, que pretende incidir tanto en el ámbito público como en el privado, para promover la paridad y eliminar las discriminaciones que sufren las mujeres.

Esta ley esclarece las diferentes categorías y nociones jurídicas que atañen a la conformación del llamado Derecho antidiscriminatorio y concreta para los diferentes entes públicos y en relación con sus distintas funciones, en muchos casos de modo taxativo, el mandato de la igualdad real y efectiva contenido en el artículo 9.2 de la Constitución, como principio genérico ante la falta de actuación de distintas administraciones. Esta regulación de detalle de lo que ya constituía un mandato constitucional directo facilitará, sin duda, el conocimiento de los límites de la legalidad en los que se han de mover las administraciones públicas en materia de igualdad entre los sexos, asegurará la invocabilidad de esas nuevas obligaciones públicas y, con ello, la capacidad de exigir su estricto cumplimiento que se otorga a la ciudadanía.

Como es sabido es en el ámbito privado donde se producen mayores situaciones de discriminación contra las mujeres. Esto tiene, muchas veces, que ver con la existencia de situaciones de subordinación estructural de las mujeres, debida a una división estereotipada de roles que se manifiesta con mayor incidencia en algunos ámbitos como el familiar, el doméstico y el del cuidado de personas dependientes.

Los poderes públicos deberán adoptar medidas dirigidas a hacer compatibles las obligaciones laborales con la vida privada.

En este sentido hay que reseñar muy positivamente que la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres introduce por primera vez el concepto de conciliación entre la vida *personal*, familiar y laboral, ampliando la noción de conciliación laboral a las cuestiones de la vida privada que no tengan, necesariamente, una relación con la familia. Esto indica una consideración más amplia de las necesidades humanas de cualquier individuo, que quedan así deslindadas del cuidado estricto de otras personas, o del concepto de familia, como unidad en la que no todas las personas están inmersas.

Resulta especialmente preocupante la situación de las trabajadoras del hogar en Euskadi dada la extrema precariedad en la que están trabajando muchas de estas mujeres, por lo que respecta a salarios, jornada laboral y ausencia de altas en la Seguridad Social. En este sentido, sería necesario que se emprendan desde el Gobierno Vasco, en ejercicio de sus potestades de sanción e inspección, las medidas necesarias para llevar a cabo el control efectivo de la obligación de las personas empleadoras de dar de alta en la Seguridad Social a estas trabajadoras, así como del cumplimiento de las condiciones legales por lo que respecta al salario y a la extensión de la jornada laboral y vacaciones.

La manifestación más grave de la discriminación por razón de género es el preocupante fenómeno de la violencia sexista que supone un ataque intolerable a la dignidad, libertad e integridad física de las mujeres.

La respuesta de los poderes públicos a las necesidades de las mujeres maltratadas exige un tratamiento interdisciplinar que tiene que ver, entre otras cuestiones, con actuaciones judiciales, de asistencia jurídica, de funcionamiento de los servicios sociales y de acogida o con el acceso a la vivienda.

Hay que dejar constancia de actuaciones discriminatorias de algunas administraciones públicas en situaciones recurrentes que siguen irresueltas y que afectan singularmente al ámbito de la cultura, el deporte o las fiestas locales. Ya hemos señalado que las discriminaciones directas o manifiestas se producen fundamentalmente en el ámbito de las relaciones privadas. No obstante, hemos tratado de resaltar también el papel esencial que corresponde a los poderes públicos para modificar también dichas relaciones, apelando a la responsabilidad esencial de estos poderes en la promoción de la igualdad real y efectiva, y destacando la necesidad de que se ponga fin a la actitud de inhibición o pasividad que, en demasiadas ocasiones, permite que las discriminaciones se perpetúen, cubiertas por el velo de lo privado.

En este sentido, resulta obligado referirnos una vez más a la discriminación que sufren las mujeres en la celebración de los alardes de Irun y Hondarribia, así como en otros eventos festivos, en otras localidades vascas.

Las personas de origen extranjero y las minorías étnicas constituyen uno de los grupos susceptibles de una mayor vulnerabilidad de sus derechos.

Muchas actitudes discriminatorias se producen en el ámbito privado, en el que desgraciadamente existen personas que mantienen actitudes xenófobas y de rechazo hacia los inmigrantes extranjeros.

En estas actitudes influyen la existencia de prejuicios y estereotipos, en ocasiones muy arraigados, que vinculan a la población extranjera con la comisión de actos delictivos.

Un tratamiento adecuado por los medios de comunicación de las noticias relacionadas con las personas extranjeras puede contribuir a que no se favorezca una visión peyorativa de las personas inmigrantes.

Por eso consideramos importante el cumplimiento de la recomendación de carácter general de 2004 sobre el tratamiento de la información que se trasmite por los cuerpos policiales en relación con la inmigración.

La Administración debe extremar el cuidado en el tratamiento de la información y promover campañas de sensibilización que contribuyan a lograr un modelo de convivencia respetuoso con los derechos de todas las personas.

Algunos ayuntamientos vascos, a los que expresamente se les ha pedido que tengan en cuenta estas recomendaciones en sus actuaciones, han mostrado su disposición a tomar medidas para evitar que se pueda contribuir a proyectar una imagen negativa de las personas de origen extranjero.

En el año 2005 se han producido dos actuaciones muy relevantes para la situación de las personas extranjeras y el ejercicio de sus derechos:

- el procedimiento extraordinario de normalización de la situación jurídica de las personas extranjeras y
- la entrada en vigor en diciembre de 2005 de la previsión legal sobre la caducidad del empadronamiento de las personas extranjeras que carecen de autorización de residencia permanente.

En el proceso de regularización, la intervención de los ayuntamientos ha sido relevante, tanto en el proceso ordinario de documentación, elaborando informes sociales para la autorización de residencia por arraigo, como en el proceso extraordinario de documentación expidiendo certificados de empadronamiento para acreditar la estancia.

La normalización de su situación jurídica constituye la principal preocupación de muchas personas extranjeras.

La importancia del padrón para el ejercicio de derechos ha requerido numerosas intervenciones de la institución para salvaguardar los derechos de las personas extranjeras. En este sentido, se ha considerado necesario analizar la nueva normativa desde una perspectiva garantista de derechos y se ha elaborado una recomendación de carácter general dirigida a los ayuntamientos de la CAPV; **sobre el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones padronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias.**

Una realidad cada vez más preocupante es la situación de los menores extranjeros no acompañados.

El interés superior del menor, en este caso extranjero, obliga a que la administración sea extremadamente cautelosa en sus actuaciones. La intervención de distintas administraciones e instituciones hace recomendable la existencia de protocolos de actuación u otros instrumentos que garanticen la coordinación entre todas las administraciones y entidades, con objeto de que la persona menor de edad reciba la atención social y educativa necesaria en cada momento.

Las personas de etnia gitana han tenido históricamente un menor acceso a los servicios, recursos y oportunidades sociales.

El Plan para la promoción integral y participación social del pueblo gitano en el País Vasco es un primer paso en una política activa de integración. Las medidas que

establece exige la dotación de recursos que garanticen su cumplimiento. La lucha contra la discriminación es clave para superar las desventajas sociales y prevenir procesos de exclusión social. Por ello, son necesarios mayores esfuerzos por parte de las administraciones para evitar actuaciones discriminatorias.

La mayoría de las actuaciones llevadas a cabo por las administraciones se han realizado desde la perspectiva de la lucha contra la exclusión social. Sin embargo, es necesario, además, que se pongan en marcha iniciativas públicas relacionadas con la igualdad de trato, el reconocimiento de la identidad cultural, o el fomento de la participación en espacios comunes.

Por otra parte, las personas con discapacidad encuentran graves dificultades para conseguir una igualdad efectiva con el resto de la población para acceder al mercado de trabajo, así como para su vida cotidiana, por la imposibilidad, en muchos casos, de acceder a los medios de transporte, o por la existencia de barreras urbanísticas y arquitectónicas.

La homofobia y el heterosexismo exclusivo y excluyente han ocasionado durante siglos una terrible exclusión social, además de estigmatización y de discriminación, contra las personas de orientación homosexual, gays y lesbianas, y aquellas otras de identidad transexual y transgénero. Pese a que en el pensamiento social y en la legislación se han dado pasos de gigante para poner fin a la gravísima conculcación de los derechos fundamentales más básicos contra las citadas personas, debemos constatar que hoy todavía muchas personas homosexuales no se atreven a vivir su amor en libertad y dignidad plenas por lo que hay que seguir trabajando para que a la igualdad formal recientemente conseguida para estas personas se le una, en el plazo más breve posible, la igualdad real y social donde aún persisten elementos poderosos que la obstaculizan. Asimismo, la defensa de la dignidad y de la igualdad de las personas transexuales demanda la habilitación de protocolos en la sanidad pública para que sean posibles procesos integrales de reasignación de sexo cuando ello sea necesario.

## **2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS**

### **2.1. DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL**

#### **• Art. 15 de la Constitución Española**

*“Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para los tiempos de guerra.”*

La defensa del derecho a la vida y a la integridad física de los ciudadanos constituye una de las preocupaciones preferentes de la institución del Ararteko.

Se mantiene, asimismo, una denuncia radical contra la vulneración que de estos derechos realiza la organización terrorista ETA.

Tenemos que felicitarlos de que en 2005 no se haya producido ningún atentado mortal por parte de ETA. No podemos obviar, sin embargo, que muchos ciudadanos sufran aún la amenaza de perder su vida o su integridad física y que su libertad se

encuentra limitada. Muchos ciudadanos siguen sometidos a la extorsión económica y sufriendo actuaciones terroristas contra su libertad y sus bienes.

Mientras esta situación persista, la institución del Ararteko mantiene en todos sus escritos oficiales como lema, en euskara y castellano, el texto del art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “*toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal*” acompañado de la expresión ETA NO.

La violencia contra las mujeres sigue constituyendo una de las vulneraciones más graves contra el derecho a la vida y a la integridad personal, ante la que esta institución garantista no puede mostrarse insensible.

Resulta fundamental que la respuesta de los poderes públicos sea adecuada a las necesidades de las mujeres maltratadas, aunque nos reafirmamos en la idea de que solamente la igualdad efectiva entre todas las personas permitirá la erradicación de la violencia de género.

La progresiva toma de conciencia social sobre la gravedad del fenómeno de la violencia de género, así como el consecuente incremento en la exigencia de implicación que la ciudadanía dirige a los poderes públicos, está dando lugar a un mayor compromiso en la respuesta institucional frente a dicha violencia.

En muchos casos, las mujeres maltratadas encuentran graves dificultades en su relación con los tribunales.

Los poderes públicos deben de tratar de dar una respuesta integral a las necesidades de las mujeres maltratadas a través de servicios de alojamiento, asistencia jurídica, una mejora en la atención del servicio policial, acceso a vivienda...

Es preciso reseñar que la práctica de la tortura es una de las más graves violaciones de los derechos humanos; por ello, la institución del Ararteko ha mantenido siempre una actitud dirigida a garantizar la integridad física y moral de todas las personas, planteando medidas que permitan eliminar los tiempos y espacios opacos que puedan amparar la impunidad.

Entre las medidas para la prevención de la tortura hay que recordar que en 1999 la institución del Ararteko recomendó al Departamento de Interior, con una pretensión preventiva, que estableciera un sistema de control basado en grabaciones realizadas con cámaras situadas en los pasillos en la zona de calabozos, como medida que sirviera para garantizar los derechos de las personas detenidas.

En anteriores informes hemos puesto de relieve que, aunque en general el sistema ha sido instalado y se encuentra en funcionamiento, sin embargo, en algunas comisarías, precisamente en las que han tenido lugar detenciones incomunicadas hay dos zonas diferentes de calabozos totalmente independientes entre sí, y el sistema de grabación sólo se ha instalado y se encuentra operativo en una de las zonas.

Por ello, hemos recibido con satisfacción que el Departamento de Interior haya asumido totalmente la recomendación realizadas por esta institución y establezca un procedimiento de grabación de las detenciones incomunicadas.

Por otra parte y en relación con la tortura debemos señalar que a lo largo del año 2005 se han recibido en esta institución numerosos escritos y mensajes de correo electrónico relativos a las denuncias por torturas y malos tratos realizadas por personas que han sufrido detenciones en régimen de incomunicación, acusadas de pertenencia o colaboración con banda terrorista. La mayoría de esas comunicaciones provenían de la asociación Santurtziko Torturaren Kontrako Taldea –sólo en tres ocasiones se han

dirigido a la institución las familias de los afectados– y en ninguna de ellas ha sido posible una intervención del ararteko, a excepción de gestiones de carácter humanitario o puramente informativo. En efecto, además de tratarse de detenciones efectuadas por la Guardia Civil o el Cuerpo Nacional de Policía, en todos los casos se habían puesto los hechos en conocimiento de diferentes juzgados, lo que impide la actuación de las instituciones de defensa de los derechos de la ciudadanía.

De cualquier modo, esa circunstancia no es óbice para que la posible persistencia de esa gravísima violación de los derechos humanos que supone la tortura siga constituyendo un motivo de preocupación constante para esta institución. Por ello, el ararteko se ratifica en la declaración pública que, sobre esta materia, realizó el 21 de diciembre de 2004, y cuyo contenido considera plenamente vigente.

En esta línea, y puesto que la función de supervisión del ararteko sobre el servicio público policial debe centrarse en las actuaciones de la Policía Vasca, conviene hacer referencia a dos quejas relativas a una detención llevada a cabo por la Ertzaintza en noviembre de 2002. En las declaraciones realizadas en las dependencias policiales, tres jóvenes implicaron a otro en la comisión de unos determinados hechos delictivos, comprobándose después que tal participación resultaba absolutamente imposible. La existencia de una coartada irrefutable lleva a preguntarse por las condiciones en que se produjeron las declaraciones –evidentemente falsas– de los tres detenidos, quienes, a su vez, denunciaron en el juicio haber sufrido malos tratos. En el momento de redactar este informe nos encontramos a la espera de los datos e informaciones solicitados al Departamento de Interior del Gobierno Vasco en relación con este asunto.

## **2.2. DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD. DERECHOS DE LAS PERSONAS DETENIDAS**

### **• Artículo 17 de la Constitución Española**

- “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.*
- 2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad a disposición de la autoridad judicial.*
- 3. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales en los términos que la ley establezca.*
- 4. La ley regulará un procedimiento de ‘habeas corpus’ para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por la ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.”*



Se han recibido quejas que denuncian un trato policial indebido o un uso desproporcionado de la fuerza en actuaciones fuera de las dependencias policiales. Constituye un dato preocupante que la mayoría de estas quejas afecten a dos colectivos especialmente vulnerables, como son las personas de origen extranjero y los menores.

Es necesario recordar que en los casos en los que en una actuación policial se haga uso de la fuerza, se refleje en el registro correspondiente, lo que favorecerá la posibilidad de realizar un control sobre la fuerza empleada y su adecuación a la normativa vigente.

En las actuaciones con menores, se ha puesto de manifiesto, una vez más, la detención por conductas que, a primera vista, carecen de la relevancia penal necesaria para justificar una medida de esta naturaleza.

Hechos más o menos intrascendentes como intentar cruzar una calle sin respetar un paso de peatones pueden acabar con la detención de un menor por resistencia, desobediencia grave e insultos al agente.

Nos preocupa que la formulación de una denuncia por desobediencia o resistencia a los agentes de la autoridad pueda obedecer a que éstos se percaten de que su intervención va a ser, a su vez, objeto de queja o denuncia por parte de la persona implicada en la actuación policial de que se trate, o a que dicha persona cuestione o critique la acción de los agentes.

Preocupa también que en las detenciones de menores llevadas a cabo por distintas policías municipales, además del uso desproporcionado de la fuerza, en la mayoría de los casos no se haya comunicado a los padres la detención hasta transcurridas unas horas desde que se produjo.

Tenemos que reseñar también el trato, a su juicio xenófobo, que le habría dispensado a una persona extranjera la policía municipal de un municipio vizcaíno en su detención.

## 2.3. DERECHO A LA INTIMIDAD

### • Art. 18.1 de la Constitución Española

*“Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.”*

La exigencia ciudadana de que se garantice el derecho a la intimidad y la protección de los datos de carácter personal que son utilizados por las distintas administraciones es cada vez mayor. El respeto a la confidencialidad es exigible ante la evidencia del gran número de ficheros con datos de carácter personal, sean o no tratados por medios informáticos, y sean calificados o no como especialmente protegidos.

Las administraciones públicas no sólo deben establecer medidas directas de garantía de confidencialidad respecto a su propio sistema de información, sino que deben tener en cuenta la posibilidad de prestación de servicios de tratamiento de datos por cuenta de terceros.

Se han planteado en el ámbito de los procedimientos sancionadores de tráfico, la aplicación de las garantías de la normativa sobre protección de datos de carácter personal a las notificaciones edictales en boletines oficiales con presencia en internet,

debido, fundamentalmente, a la permanencia indefinida de esos datos en la red, y los interrogantes que esto conlleva respecto a su adecuación a la normativa vigente.

En el año 2005 hemos recibido una nueva queja relacionada con la cancelación de datos personales en el ámbito policial, referida esta vez al Ayuntamiento de Portugalete. El reclamante nos planteaba que no había obtenido ninguna respuesta a una solicitud de cancelación que había presentado en las dependencias municipales hacía casi un año. El Ayuntamiento nos informó que la solicitud había quedado en suspenso hasta que la Corporación estableciera un protocolo de actuación en la materia, por lo que tuvimos que recordarle que, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (art. 16), debía haber contestado al reclamante en el plazo de diez días, y que el cumplimiento de esta obligación legal no podía quedar condicionado a la eventual articulación de un protocolo, indicándole que tenía que hacerlo sin dilación. El Ayuntamiento nos comunicó, finalmente, que había resuelto la solicitud del reclamante, accediendo a cancelar los datos a los que se refería, y que había ejecutado también el acuerdo de cancelación. Según la documentación que nos proporcionó, la respuesta municipal se había producido cuando había transcurrido ya más de un año y medio desde que el promotor de la queja presentó su solicitud.

Durante este año hemos tenido que dar por agotadas todas nuestras posibilidades de intervención en una queja cuya tramitación iniciamos en el año 2003, referida, igualmente, a esta misma materia, con relación a datos personales de un menor recabados por la Ertzaintza, sin haber logrado que el Departamento de Interior aceptara nuestra posición, en relación específicamente con los álbumes fotográficos de dicho cuerpo policial.

Merece una especial atención la queja que nos ha presentado en este periodo un joven, expresándonos su temor a que las actuaciones que agentes de la Ertzaintza realizaron, tras detener el vehículo que conducía para denunciarle por una infracción a la normativa de tráfico, hubieran estado encaminadas a obtener muestras biológicas que permitieran determinar, y almacenar, su perfil de ADN.

Existe una nueva visión del derecho a la intimidad que queremos destacar. Así, se han producido algunos pronunciamientos judiciales que han señalado que las intrusiones acústicas molestas en el propio domicilio suponen una vulneración, entre otras, del derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.

## **2.4. PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA**

### **• Art. 23.2 de la Constitución Española**

*“Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.”*

Esta institución trata de asegurar el respeto por parte de las administraciones públicas vascas de los principios de igualdad, mérito y capacidad que, por expreso mandato constitucional, deben presidir el acceso a los empleos públicos.

En el año 2005, han sido varios los asuntos que merecen ser destacados a este respecto.

Resulta obligada la cita del expediente de queja que ha sido tramitado en relación con una convocatoria anunciada por el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia. Esta convocatoria, efectuada para la provisión de diferentes puestos del Departamento de Explotación y Saneamiento, incurría en una quiebra del principio de igualdad debido a la exigencia de requisitos lingüísticos, cuando en realidad se pretendía cubrir puestos integrados en unidades singulares, para los que, conforme al plan de normalización lingüística aprobado por el propio Consorcio, dicha exigencia debía quedar pospuesta hasta que se alcancen unos índices de obligado cumplimiento superiores al actual índice.

Por otra parte, debemos constatar que el uso del euskera no está garantizado en muchos ámbitos relacionales entre ciudadanía y administraciones públicas, lo cual no casa con el carácter cooficial de la lengua vasca y debe llevarnos a demandar a las administraciones concernidas que redoblen esfuerzos para que el ciudadano o ciudadana que lo desee pueda hacer uso del euskera en sus relaciones con las administraciones públicas.

También hemos querido destacar algunas de las disfunciones que, a nuestro modo de ver, se pueden producir por la utilización inapropiada de algunas figuras inicialmente previstas para favorecer una gestión eficaz y adecuada de los recursos humanos. Esta institución entiende que el carácter excepcional de los nombramientos de funcionarios interinos de programa, con los que se pretenden cubrir únicamente necesidades estacionales, lleve a las administraciones a considerar que tales nombramientos deben finalizar al vencer el plazo temporal establecido, sin posibilidad de sucesivas prórrogas. Pero, hay que hacer notar que, cuando las necesidades dejan de tener carácter temporal (periódico), lo que en realidad se impone es ser consideradas como permanentes. Esto supondría su adecuada catalogación e incorporación a las relaciones de puestos de trabajo y su provisión normalizada a través de los cauces pertinentes. De lo contrario, si no se admite la posibilidad de prórroga, cuando de inmediato se procede a la cobertura de esa misma necesidad, lo que se está provocando es una remoción injustificada del funcionario interino que se ha venido haciendo cargo de la necesidad, en tanto que la necesidad temporal que motivó su inicial nombramiento, lejos de desaparecer, se mantiene intacta.

Por otra parte y continuando con una línea de intervención ya habitual, este año 2005, también nos hemos interesado por el empleo de las personas con discapacidad. De hecho, nos hemos dirigido, una vez más, al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, con el fin de contrastar los posibles avances que se hayan podido dar en el marco del Plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV.

De cualquier modo, no han faltado quejas de carácter individual que dan testimonio de las dificultades a las que todavía aún deben enfrentarse los aspirantes con algún tipo de discapacidad. Es el caso de un opositor afectado por una discapacidad visual al que no se le han facilitado las adaptaciones de tiempo solicitadas.

En el sector docente, en lo que respecta al sistema de sustituciones, varias personas, que hace varios años finalizaron los estudios de Magisterio, en la especialidad de Educación Primaria (titulación correspondiente a los nuevos planes de estudios universitarios, adaptados a la actual configuración de las enseñanzas), han cuestionado su falta de acceso a la lista, a la que únicamente pueden entrar quienes se encuentran en posesión de titulaciones obtenidas conforme a los antiguos planes de estudios.

Estas quejas evidencian una creciente inquietud ante el hecho de que personas específicamente formadas para el desarrollo de su función en Educación Primaria no pueden ingresar en el sistema de sustituciones docentes, por no haber reflejado éste todavía la nueva configuración de las especialidades.

## 2.5. DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

### • Art. 24 de la Constitución Española

*“1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”*

*“2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia del letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.*

*La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.”*

En los últimos años se reciben muy pocas quejas en las que se denuncian dilaciones y demoras en la resolución de los procedimientos judiciales. Sin embargo, se constata que la percepción de los ciudadanos es la de considerar que los plazos y tiempos en el funcionamiento normal de la Administración son, con mucha frecuencia excesivamente largos.

Muchas de las mujeres que han sufrido maltrato han manifestado que se sentían victimizadas por los tribunales. Varias mujeres relatan haber sido tratadas de modo incorrecto en su relación con los tribunales, una denuncia que no le avisaron de que había salido de la cárcel el hombre que había tratado de matarle, otra se había visto obligada a compartir sala con su agresor.

Creemos que las recientes modificaciones normativas y en especial la entrada en vigor de la Ley de Protección integral frente a la violencia de género van a evitar muchas de estas disfunciones y carencias de la tutela judicial.

En el ámbito de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico se plantean nuevamente quejas sobre el modo de practicar las notificaciones personales de los diversos trámites procedimentales y la tramitación estandarizada de los procedimientos.

Nuevamente, hemos podido constatar que el segundo intento de notificación personal no siempre se practica a una hora distinta del primero, como exige el artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que, cuando la segunda notificación realizada por correo resulta fallida, el expediente administrativo no suele acreditar que se haya dejado un aviso de este segundo intento en el buzón de la persona destinataria, en los términos que establece la norma.

Ello nos obliga a reiterar, una vez más, el contenido de la recomendación de carácter general “Las notificaciones realizadas por correo en el procedimiento administrativo

sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: requisitos para entenderlas debidamente intentadas en los casos de ausencia”, que incluimos en el informe ordinario correspondiente al año 2002 (Cap. VI), y a reclamar una especial diligencia de todas las administraciones concernidas en el cumplimiento de las exigencias citadas, para evitar supuestos de indefensión.

Creemos pertinente insistir en que, de acuerdo con la doctrina legal que el Tribunal Supremo fijó, para que pueda entenderse que el segundo intento de notificación ha sido practicado a una hora distinta del primero es preciso que una y otra hora difieran entre sí un mínimo de sesenta minutos.

Nos han presentado también este año algunas quejas debidas a que los procedimientos sancionadores se habían tramitado siguiendo modelos preestablecidos sin respetar las garantías materiales legalmente exigidas.

Tenemos que destacar, igualmente, las quejas que denotan una falta de valoración y pronunciamiento sobre pruebas de hechos negativos cuya acreditación no parecía presentar, a primera vista, una especial dificultad para la propia administración y sí para el presunto responsable.

En el **procedimiento de acceso a las viviendas protegidas**, tenemos que destacar el aumento de quejas referidas a los problemas de indefensión que se generan a las personas solicitantes de VPO, con motivo de las formas de notificación y comunicación que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales emplea en sus relaciones con estos ciudadanos y ciudadanas. Hemos trasladado nuestra preocupación por esta cuestión a este departamento del Gobierno Vasco que nos ha hecho saber su intención de considerarla y estudiarla en el marco del futuro Plan Director de Vivienda 2006-2009.

Actualmente, la publicación en el tablón de anuncios de las respectivas delegaciones territoriales del Departamento de Vivienda es la fórmula general que ampara el artículo 1.2 de la Orden de 14 de junio de 2002 sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial. Debemos señalar que consideramos que esta previsión reglamentaria no es compatible con el régimen de notificaciones más garantista previsto en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LPA), sobre todo, teniendo en cuenta que se trata de una fórmula general de comunicación con las personas solicitantes de vivienda en el registro de Etxebide, sin que se distinga el tipo de actos que va a ser objeto de notificación por este medio. A nuestro juicio, esto puede suponer, en muchos casos, un menoscabo de los derechos de defensa de la ciudadanía. Así, diferentes personas nos plantean su queja fundada, precisamente, en el hecho de que no han tenido conocimiento de ciertos actos gravosos, como la baja en el registro por falta de renovación cuatrienal o por no haber acreditado suficientemente los ingresos mínimos para mantener su status de solicitantes de VPO, actos contra los que se ven indefensos, una vez que ya han sido dictados y han transcurrido los plazos de recurso. Consideramos que las garantías básicas de defensa se ven afectadas al exigir a las personas solicitantes de VPO el continuo control de los anuncios que pudieran publicarse en el tablón correspondiente, particularmente una vez otorgada el alta en el mismo, momento a partir del cual se inicia un periodo de tiempo de espera imprevisible e indeterminado que se extiende hasta una eventual adjudicación de vivienda, en no pocos casos, durante años.

Consideramos, además, que, en los supuestos de actos limitativos de derechos o que supongan un recorte de derechos respecto a la situación administrativa anterior,

la audiencia a la persona interesada debe preceder, en cualquier caso, a la resolución administrativa.

## 2.6. DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

### • Art. 25.2 de la Constitución Española

*“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.”*

Esta institución se ha manifestado siempre a favor de la aplicación de penas alternativas a la privación de libertad y sobre la necesidad de que, por parte de los poderes públicos, se adopten las medidas necesarias para que la aplicación de las sanciones no privativas de libertad sea, en la práctica, efectiva y real.

Por otra parte, hay que seguir insistiendo en la conveniencia de que se produzca la transferencia de las funciones que integran la competencia en materia penitenciaria.

La proximidad en la gestión puede facilitar la modernización de las instalaciones y, sobre todo, la mayor coordinación e, incluso, la integración de los distintos servicios penitenciarios –sanidad, educación, asistencia social, etc.– en la red comunitaria.

De cualquier modo, resulta evidente que la obligación –recogida en el art. 25.2 CE, entre los derechos fundamentales– de que las penas privativas de libertad se orienten hacia la reinserción social afecta a todos los poderes públicos. Ello implica que, incluso en la actual situación, las administraciones vascas deben intervenir para paliar los problemas y carencias de quienes cumplen o han cumplido condena en las cárceles de nuestro territorio, considerando a estas personas como un colectivo social en situación de especial vulnerabilidad y con dificultades específicas de inserción.

En cualquier caso, es preciso reconocer que las administraciones vascas, de diferentes modos y con distinta intensidad, están prestando atención a las personas que se encuentran en prisión o que ha sido excarceladas y, según nuestro criterio, deben seguir haciéndolo e, incluso, en la medida de lo posible, incrementar esa asistencia.

En las visitas a las cárceles vascas se han puesto de manifiesto algunas cuestiones importantes:

- La alta prevalencia de la enfermedad mental en la población penitenciaria.
- Sobrepoblación en los centros penitenciarios.
- Escasez de profesionales de tratamiento.
- Preocupante incidencia de suicidios.
- Incremento de presos y penados por violencia de género.
- Insuficiencia de actividades laborales y formativas.

Por otra parte, hay que señalar que el origen último de muchos de los problemas de las prisiones radica en el progresivo incremento del rigor punitivo, en la implantación de

formas de cumplimiento que anulan cualquier expectativa de acceder a ciertas cotas de libertad (permisos, régimen abierto...). Entre las personas presas se percibe una pérdida de esperanza, lo que inevitablemente agrava las tensiones en los centros penitenciarios, deteriora la convivencia y agudiza los conflictos.

En este sentido, resulta imprescindible potenciar las sanciones no privativas de libertad, adoptando las medidas necesarias –sobre todo, presupuestarias– para su efectiva puesta en marcha.

El objetivo último debe ser la reducción de la privación de libertad al mínimo imprescindible, el esfuerzo debe centrarse en algo tan obvio como cumplir la legislación penitenciaria en lo referente a asegurar el tratamiento individualizado a los reclusos.

Dicho tratamiento individualizado requiere, por supuesto, unas condiciones de vida dignas, donde las necesidades básicas estén plenamente cubiertas. De ahí la obligación de solventar con urgencia los defectos estructurales y de mantenimiento que presentan los tres establecimientos penitenciarios ubicados en el País Vasco.

La Administración de la CAPV tiene que esforzarse para solucionar las deficiencias detectadas en los servicios cuya prestación le compete en exclusiva (traslados de las personas presas; custodia de las Unidades de Custodia Especial en los hospitales, etc.). Ha de incrementar, asimismo, la colaboración en ámbitos en los que ya la está prestando, particularmente, en las áreas de atención sanitaria de especialistas u hospitalaria, de drogodependencias y de educación, donde sigue pendiente la integración de los maestros penitenciarios. Hemos de insistir sobre todo en el deber de las administraciones vascas de articular recursos que eviten la entrada en prisión o que favorezcan la salida. Estamos pensando en políticas sociales que incidan en la prevención de delitos, pero también en los ya mencionados centros específicos para personas con enfermedad mental u otras dolencias graves, unidades de régimen abierto, centros de tratamiento y rehabilitación de toxicomanías, ayudas económicas en el momento de la excarcelación, o medidas específicas de inserción laboral.

## 2.7. DERECHO A LA EDUCACIÓN

### • Art. 27 de la Constitución Española

1. *Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.*
2. *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.*
3. *Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*
4. *La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.*
5. *Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.*
6. *Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.*

7. *Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.*
8. *Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.*
9. *Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.*
10. *Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.”*

El derecho a la educación se configura como un derecho prestacional y, por ello, quizás hubiera sido más oportuno haberlo tratado entre los derechos sociales. Sin embargo, dada su ubicación en el texto constitucional y el método elegido, será analizado en este apartado.

En el año 2005, hemos continuado con la tramitación de quejas referidas a decisiones relativas a la programación o planificación educativa.

Ha sido el tramo inicial de cero a tres años el que se ha visto afectado especialmente por incidencias de planificación, sobre todo, a nuestro modo de ver y como venimos señalando reiteradamente, debido a que la responsabilidad de esta oferta educativa no se ha asumido en exclusiva por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

A este respecto consideramos que la Administración educativa debe llevar a cabo una planificación que permita asegurar un tratamiento prioritario de la educación temprana del alumnado desfavorecido.

No han faltado, sin embargo, quejas referidas a otros niveles educativos. De todas ellas, destacaremos la queja planteada por un grupo de familias con motivo de la decisión de cierre del centro de educación especial de La Ola, de Sondika.

En materia de admisión de alumnos, además de las quejas habituales que vienen a cuestionar los criterios –sobre todo los de orden económico– que se siguen para fijar un orden de prioridad en aquellos casos en los que las solicitudes de admisión superan el número de plazas ofertadas, se ha planteado la oportunidad de que las normas de admisión contemplen específicamente aquellos casos de niños y niñas cuyos procesos de adopción estén prácticamente cerrados al momento de iniciarse el proceso de anual de prematriculaciones.

En cuanto a necesidades educativas especiales, además de la labor de seguimiento del informe extraordinario *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV, este año 2005 es de destacar que*, finalmente, la Administración general de la CAPV ha aprobado un programa de actuación coordinada para la adopción de medidas de atención a la población escolarizada con necesidades sanitarias específicas, con un doble objetivo: 1) capacitar al personal educativo para saber cómo actuar ante determinadas enfermedades, situaciones de urgencia sanitaria y en relación con cuestiones de dispensación de medicación y otras atenciones sanitarias y 2) establecer sistemas de coordinación para la atención de la población escolarizada, con necesidades sanitarias específicas que no disfruten de un nivel de autonomía personal. Esperamos que este programa, a desarrollar de forma conjunta por los Departamentos de Educación y de Sanidad, repercuta positivamente en la situación del alumnado con diabetes, cuadros alérgicos, etc.



Se han repetido también otros asuntos, ya habituales, como los relativos a transporte escolar y solicitudes de becas.

Para finalizar, queremos expresar que esta institución ha seguido con especial preocupación las condiciones de escolarización de los menores imputados tras la muerte de Jokin C.

### 3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS

#### 3.1. SISTEMA TRIBUTARIO JUSTO. PRINCIPIOS DE IGUALDAD, PROGRESIVIDAD Y LEGALIDAD

• **Art. 31 de la Constitución Española**

- “1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.*
- 2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*
- 3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.”*

El impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sigue suscitando quejas aunque con un contenido cada vez más disperso y complejo, coincidiendo esta evolución con una paulatina superación de las deficiencias que se detectaron en los primeros años de aplicación de lo que ha sido la última gran reforma del impuesto.

No obstante, hemos constatado que las modernas fórmulas diseñadas por las Haciendas forales para facilitar a la ciudadanía el cumplimiento de sus obligaciones para con el IRPF (envío a domicilio de propuestas de liquidación, renta mecanizada) han traído consigo una tipología nueva de quejas que merece, en nuestra opinión, una especial atención por parte de la Administración tributaria, en la medida en que propician nuevas demandas de la ciudadanía.

Cabe citar aquí el rechazo que provocan en los afectados las liquidaciones que gira la Administración cuando descubre alguna incorrección con posterioridad a la confección de tales autoliquidaciones, ya que no se les aplica el interés legal del dinero, sino que van acompañadas del interés de demora correspondiente, igual que en los supuestos en que el contribuyente autoliquidada el impuesto sin ninguna participación de la Administración.

Desde que entraron en vigor las normas forales reguladoras del IVTM (Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica) algunos ayuntamientos, sobre todo los guipuzcoanos, han denegado la exención por discapacidad prevista en la norma.

De acuerdo con la nueva normativa, los requisitos que se han de cumplir para poder aplicar la exención por discapacidad en el IVTM son los siguientes:

- Que el solicitante sea titular del vehículo cuya exención solicita.
- Que el solicitante sea una persona afectada por una discapacidad igual o superior al 33 %, certificada por el órgano competente.
- Que el vehículo se destine al uso exclusivo del titular.

Estos ayuntamientos han puesto de manifiesto una desconfianza, implícita o explícita respecto al cumplimiento del objetivo de la exención del impuesto en determinados supuestos. Esto les ha llevado a considerar que se produce un presunto incumplimiento del requisito relativo al uso exclusivo del vehículo y a añadir un nuevo requisito –no establecido en la norma–, cual es la exigencia de dificultades de movilidad por parte de los solicitantes.

Los ayuntamientos afectados tienen que abandonar los criterios restrictivos en relación con las características de la discapacidad exigible en la aplicación de la exención, por constituir una vulneración del ordenamiento jurídico vigente.

Por otra parte, las revisiones catastrales suelen generar polémica en la medida en que suponen grandes incrementos en las cuotas del Impuesto de Bienes Inmuebles, derivados, en buena medida, por el excesivo tiempo que transcurre entre la realización de una revisión y la siguiente.

Además, el incremento de ciertas cuotas correspondientes a las tasas y precios públicos municipales han generado también algunas quejas.

## 3.2. DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA

### • Art. 33 de la Constitución Española

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.*
- 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*
- 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”*

La figura de la responsabilidad patrimonial supone que los ciudadanos tienen derecho a ser indemnizados por las lesiones sufridas en su patrimonio como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

El carácter objetivo del resarcimiento de daños producidos hace que no sea necesaria la existencia de culpa o negligencia en la actuación u omisión de los servicios públicos, ya que basta con que se pruebe la relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y la lesión producida.

Las administraciones públicas en general se muestran muy reacias a admitir la responsabilidad por los daños causados y, en muchas ocasiones, es preciso recordarles el carácter objetivo de su obligación de responder.

La ordenación urbanística del suelo sigue suscitando reclamaciones de colectivos o ciudadanos que manifiestan su desacuerdo con las modificaciones de los planeamientos municipales que permiten cambios de usos en terrenos con los que no están de acuerdo, por diversos motivos. Una de las razones de oposición al cambio es el deseo

de seguir destinando el terreno al uso tradicional -rural o agrícola- y preservarlo de los desarrollos urbanos.

Otros motivos de discrepancia de la ciudadanía con los cambios de usos previstos en el plan son las repercusiones sociales, medioambientales o incluso de pérdida de beneficio patrimonial de los vecinos y colindantes del proyecto, que justifica el cambio de planeamiento. Así, en este periodo se han presentado reclamaciones contra la reclasificación de suelo dirigido al posible establecimiento de centros comerciales en algunos municipios vascos.

#### **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.”*

Las personas menores de edad son sujetos de derecho, pero, además, por sus propias características, constituyen un sector de la población especialmente vulnerable, con derechos específicos que deben ser garantizados. De ahí que el Ararteko considere a este grupo como objeto de atención específica y prioritaria.

Dentro del conjunto de personas menores de edad hay a su vez algunos grupos en situación de especial riesgo respecto a sus derechos: infancia y adolescencia desprotegida, menores extranjeros no acompañados; menores infractores; alumnado con necesidades educativas especiales; infancia y adolescencia con problemas de salud mental, o los menores detenidos.

Preocupa una problemática muy concreta, que es la atención a menores directamente afectados por el maltrato que han sufrido sus madres.

Resulta muy importante establecer mecanismos de detección y actuación inmediata y poner en marcha programas, servicios e iniciativas dirigidas específicamente a mejorar la situación de estos menores o a disminuir sus efectos negativos.

En cuanto a la detección se utilizan, en principio, las vías habituales: notificaciones de los servicios sociales de base, de la Fiscalía, de hospitales...

Respecto a esta cuestión, como propuesta de mejora, la Diputación Foral de Gipuzkoa insiste en la necesidad de que, en los propios recursos que atienden a mujeres víctimas de violencia, existan profesionales que puedan detectar de la forma más precoz posible situaciones en las que los hijos o hijas de dichas mujeres necesitan también apoyo e intervención. En este sentido, echa en falta –como lo hacía nuestro informe sobre *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV*– la presencia

de profesionales en muchos de los recursos de acogida de urgencia a mujeres víctimas de maltrato.

De cara al futuro, los responsables de las diputaciones plantean también otras propuestas de mejora como: el trabajo preventivo de apoyo a las madres y a los menores, optimizar la coordinación entre los diferentes agentes y servicios sociales implicados en los casos, reforzar las redes comunitarias de prevención y sensibilización, mejorar la especialización de los profesionales que intervienen, o establecer programas específicos para paliar las consecuencias del problema...

El aspecto sobre el que parece existir una mayor coincidencia es la necesidad de mejorar la coordinación entre todas las instituciones y servicios que tienen competencias e intervienen ante estas situaciones.

En relación con los menores extranjeros no acompañados, debemos reseñar la creación de un nuevo centro de primera acogida en Berriz y valorar muy positivamente las iniciativas llevadas a cabo por el equipo del centro y por los responsables o servicios municipales para informar a la comunidad, favorecer la comunicación y la utilización de los recursos del entorno, implicar a los jóvenes del pueblo y evitar posibles reacciones contrarias al nuevo recurso.

Por el contrario hay que destacar negativamente las actuaciones que se han producido para evitar la apertura de un nuevo centro de acogida para menores extranjeros no acompañados en Nanclares de la Oca.

Debemos mostrar nuestra preocupación por las reacciones que, en un caso como éste, se están dando en contra de la creación de recursos sociales plenamente necesarios que, en la mayoría de los casos, afectan a colectivos en situación de especial vulnerabilidad.

En relación con los menores infractores en los últimos años se han puesto de manifiesto algunas cuestiones preocupantes.

- Los problemas de respuesta derivados del importante crecimiento experimentado en el número de medidas.
- La alta proporción de menores infractores internados que provienen de los sistemas de protección (especialmente, de menores extranjeros no acompañados), lo que exige abordar a fondo la relación entre ambos sistemas.
- La necesidad de desarrollar fórmulas que permitan el cumplimiento de las medidas más cerca de su entorno familiar en el caso de los menores implicados en actividades de terrorismo, casos en los que interviene la Audiencia Nacional.
- La ausencia, a pesar de los años insistiendo sobre su necesidad, de una regulación normativa de los servicios, como elemento de garantía para todas las partes.

En relación con el alumnado con necesidades educativas especiales se ha solicitado que se adopten medidas que garanticen una distribución equilibrada de este alumnado, en especial de los alumnos con discapacidad, inmigrantes y gitanos, para evitar que se formen "guetos escolares".

En este sentido se sugieren medidas como el establecimiento de ratios, revisión de la normativa de matriculación, seguimiento de derivaciones o expulsiones encubiertas.

El Departamento de Educación no ha comunicado ninguna iniciativa en este sentido.

## 4.2. DERECHO A LA SALUD

### • Art. 43 de la Constitución Española

- “1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.
2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.
3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio.”

Persisten las quejas respecto a las listas de espera en algunos tratamientos o en ciertas especialidades.

Así, las personas que demandan tratamientos de infertilidad plantean que el tiempo de espera ha aumentado incluso respecto a años anteriores.

Las quejas relativas a consultas de ginecología nos muestran una percepción similar a la anterior, al menos si pensamos en las personas a quienes se ha dado cita con plazos cercanos a un año. El pasado año hicimos mención de estas quejas, en el sentido de que esos tiempos eran inadmisibles, y que si de lo que se trataba era de revisiones solicitadas fuera de un programa sanitario específico, y sin ser pacientes sintomáticas, deberían recibir una respuesta distinta de la cita para dentro de un año.

Sin perjuicio de las demandas que existen para una ampliación de los programas existentes, que corresponde analizar con otros parámetros, no parece que en la oferta actual de servicios de ginecología del sistema público de salud sea admisible una cita para plazos cercanos a un año.

Si la realidad es otra, si se trata de citas que se dan con ese tiempo por ser pacientes no sintomáticas, debemos pensar que estamos ante un problema de falta de coordinación entre la atención primaria y la atención especializada

Por otra parte, varias organizaciones “antisida” venían planteando la situación actual de las personas enfermas con SIDA, en lo relativo al acceso a prestaciones de cirugía estética y técnicas relativas a tratamientos de fertilidad. Estas situaciones ilustran algunos de los supuestos que ofrece la nueva realidad ante la que se encuentran estas personas enfermas, que finalmente han encontrado una respuesta favorable por parte del Departamento de Sanidad, al ser incluidas ambas demandas.

## 4.3. DERECHO A DISFRUTAR DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

### • Art. 45 de la Constitución Española

- “1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

*3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”*

La mayoría de las quejas en materia medioambiental tienen que ver con las molestias que padecen los ciudadanos por los ruidos, olores y humos de las denominadas actividades clasificadas que están sometidas al régimen de autorizaciones municipales.

En este sentido, podemos señalar que las quejas sobre las perturbaciones derivadas del funcionamiento de los establecimientos de hostelería han resultado ser las más conflictivas. En ellas se denuncian las molestias por los ruidos que producen estas actividades, bien por la falta de adecuación de los locales en lo referente al aislamiento acústico, o bien por la abusiva utilización de los equipos musicales, manipulando los limitadores de potencia o sistemas de anclaje instalados en ellos.

Asimismo, están resultando habituales, estos últimos años, las denuncias por las molestias que se derivan de la utilización de lonjas comerciales, como locales de reunión, debido a los ruidos que padecen, como consecuencia de la actividad que ejercen grupos de jóvenes que alquilan esas lonjas para utilizarlas como lugar de reunión, instalando equipos de música, televisores, etc., sin que estén debidamente acondicionados para dicho funcionamiento.

En los expedientes de queja tramitados en esta institución, hemos recomendado a los ayuntamientos implicados en esta cuestión que, tras comprobar que las actividades denunciadas se ejercen sin la preceptiva licencia de actividad, se opte por decretar su clausura, en tanto no se legalicen conforme al procedimiento legalmente establecido.

También son frecuentes las denuncias sobre los problemas generados por los aparatos de aire acondicionado y los deficientes sistemas de ventilación y evacuación de humos y olores, principalmente de los restaurantes.

Por otra parte, hemos de referirnos a las denuncias recibidas por los perjuicios ocasionados por la contaminación atmosférica y acústica derivada de las actividades industriales. Así, podemos mencionar las denuncias recibidas por las molestias producidas por empresas de fundición que desarrollan su actividad las 24 horas, agravándose por tal motivo las evidentes perturbaciones que provocan en los residentes de la zona donde se ubican, sobre todo, en horario nocturno.

En estas reclamaciones hemos podido constatar que en la actualidad sigue siendo importante el número de instalaciones industriales que funcionan sin disponer de las preceptivas autorizaciones conforme a las previsiones legales.

Preocupa a esta institución que, en la mayoría de los supuestos estudiados, el control administrativo sobre el funcionamiento de estas instalaciones, es prácticamente inexistente. No hay control previo, en tanto que carecen de las preceptivas autorizaciones y, no hay control en su funcionamiento, según los ayuntamientos consultados, por no disponer de los recursos necesarios para realizar las comprobaciones técnicas requeridas a dichos efectos.

Se han recibido tres quejas colectivas, con un volumen enorme de documentación y que se encuentran en este momento en tramitación, contra el Proyecto de una planta incineradora de residuos urbanos para el área de Txingudi. Las razones esgrimidas tienen que ver con el derecho a la salud de las personas y con el derecho a un medio ambiente adecuado.

Por último, hemos de referirnos a las quejas motivadas por las molestias de ruido producidas por la circulación ferroviaria, por la realización de obras en la vía pública en horario nocturno, por la actividad cinégetica, además de las ya habituales y consabidas quejas derivadas del funcionamiento de las actividades clasificadas.

#### 4.4. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

• **Art. 47 de la Constitución Española**

*“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.*

*Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación.*

*La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”*

Resulta constatable la existencia en Euskadi de un grave problema general de acceso a la vivienda motivada por la exagerada carestía de los precios de la vivienda libre, tanto en propiedad como en alquiler, que afecta a sectores de población cada vez mayores, y motiva una demanda creciente de vivienda protegida. No cabe duda de que las políticas públicas de vivienda deben tratar de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, primando a los sectores de población cuya necesidad de vivienda sea más acuciante.

Es importante señalar que los instrumentos de intervención en materia de suelo no bastan por sí solos para hacer frente a la necesidad de vivienda y que, en ese sentido, resulta absolutamente indispensable la articulación de políticas específicas sobre vivienda.

En relación con las **políticas directas de vivienda**, debemos reseñar que si bien se producen disfunciones o problemas derivados de la gestión en los procesos de adjudicación y control de las viviendas protegidas, esto es indicativo también de la existencia en Euskadi de una política activa de intervención pública en esta materia.

Así, debemos destacar, particularmente, la labor de Etxebide, Servicio Vasco de Vivienda del Gobierno Vasco, que gestiona prácticamente la totalidad de la demanda de vivienda protegida de Euskadi. Además, se deben sumar las viviendas, fruto de promociones municipales, sorteadas por los ayuntamientos a través de sus propios medios, así como la VPO de promoción privada adjudicada ante notario tomando como base el listado de demandantes de Etxebide y, en su caso, la promoción de VPO en régimen de cooperativa.

Merecen también una mención especial, dentro de las políticas directas de vivienda, las promociones de vivienda tasada o de precio tasado de iniciativa municipal que desde algunas corporaciones locales se vienen llevando a cabo en los últimos años en virtud de sus competencias.

Hay que recordar que existen colectivos concretos con una dificultad añadida para poder acceder a una vivienda digna, como son las personas jóvenes, las familias

monoparentales, las personas con discapacidad, las personas inmigrantes, los jóvenes o los receptores de ayudas sociales, AES o renta básica.

Un tratamiento adecuado a sus necesidades aconseja que se establezcan cupos o reservas para estos colectivos más desfavorecidos.

A nuestro juicio, es preciso que se articule un régimen diferente que facilite de modo especial el acceso a una vivienda de personas con enfermedad mental o con discapacidades intelectuales y con cierta autonomía funcional para vivir de manera independiente, y así se lo hemos hecho llegar a las personas responsables del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco. Este Departamento por su parte, nos ha reconocido que, en relación con las personas con discapacidad intelectual capaces de vivir de forma independiente, hasta la fecha, el Gobierno Vasco no ha adoptado ninguna medida de discriminación positiva. Sin embargo, como consecuencia de las demandas que están teniendo, se comprometen a estudiar la posibilidad de eliminar el requisito de ingresos mínimos (como en el caso de los discapacitados físicos) y también a introducir a este colectivo en un cupo de especial protección en los sorteos de Etxebide. Todas estas medidas estarían siendo objeto de estudio para su inclusión en el próximo Plan Director de Vivienda 2006-2009, así como en una futura Ley de Vivienda.

Es preciso reseñar de manera especial la necesidad de acceder a una vivienda de las mujeres víctimas de la violencia sexista.

La vivienda constituye un recurso esencial para la ulterior reincorporación a una vida normalizada de las mujeres maltratadas. El acceso a una vivienda, especialmente después de una ruptura conyugal, presenta para las víctimas de la violencia sexista dificultades añadidas, relacionadas con la situación de precariedad laboral y económica en la que frecuentemente están inmersas, o con la necesidad de desplazarse a un lugar diferente a aquél en el que hasta entonces se hallaba su domicilio habitual. Muchas mujeres se ven obligadas a abandonar sus viviendas o deben vender el que hasta entonces constituía el domicilio común, cuya hipoteca no pueden continuar pagando sin ingresos propios.

Valoramos positivamente que en febrero de 2005 el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco ya ha puesto en marcha el "Plan de Actuación en materia de Vivienda Protegida para las mujeres víctimas de la violencia de género".

Hay que destacar las tres fórmulas extraordinarias de acceso a la vivienda que contempla el Plan:

- 1ª La inclusión de estas mujeres en un cupo especial en los sorteos de vivienda social o vivienda de protección oficial en régimen de alquiler. Para ello se incorpora a estas solicitantes al cupo existente para familias monoparentales.
- 2ª La posibilidad mediante una fórmula de permuta de cesión de la vivienda, de la que son propietarias las mujeres maltratadas o tienen derecho de uso, por otra de protección oficial.
- 3ª La asignación directa de la vivienda recurriendo a un pequeño parque de viviendas del que dispone el Departamento de Vivienda para situaciones de emergencia.

Hemos observado una cierta desinformación o desorientación respecto a las posibilidades que asisten a las mujeres que han sufrido violencia sexista, tanto en las personas encargadas de atender a las mujeres residentes temporalmente en recursos de



acogida, como en las propias mujeres usuarias de los mismos, a pesar de que ya se ha remitido a las personas responsables políticas de los ayuntamientos y diputaciones una comunicación que recoge el protocolo de actuación para poner en marcha el referido plan. En todo caso, consideramos conveniente que el Departamento de Vivienda insista en difundir esta información de manera clara y gráfica a las personas responsables directas de la asistencia a estas mujeres, dirigiéndose para ello, de nuevo, a los servicios correspondientes de los ayuntamientos y de las diputaciones forales, así como a las mujeres destinatarias de los mismos.

En el año 2005 está prácticamente finalizado un informe sobre las políticas públicas de vivienda dirigida a la población joven en la CAPV.

Las personas jóvenes son el principal colectivo de demandantes de vivienda de primer acceso y son junto con los otros grupos particularmente desfavorecidos a los que ya hemos hecho referencia, los que más sufren el problema.

En los últimos años en la CAPV se han articulado diferentes instrumentos e iniciativas en el ámbito de la práctica de vivienda dirigida a la población joven -vivienda protegidas; vivienda en alquiler para jóvenes; intermediación pública en el mercado de alquiler de vivienda; programas de vivienda para jóvenes, ayudas y prestaciones, medidas de fiscalidad y financiación para la adquisición de viviendas por las personas jóvenes.

En el informe se plantearán algunas directrices de actuación que pretenden contribuir a mejorar la intervención de las administraciones públicas en materia de políticas de vivienda joven.

Por otra parte, la manifestación más grave y extrema de incumplimiento del derecho a una vivienda digna la constituye la existencia de un buen número de personas sin hogar y en situación de exclusión grave.

Las personas sin hogar constituyen un sector de la población extremadamente vulnerable porque no tiene cubiertas sus necesidades básicas más elementales y porque con mucha frecuencia su situación va acompañada de discapacidades o enfermedades.

Por ello está prácticamente finalizado un informe extraordinario sobre la respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave.

Otra cuestión que genera muchas quejas ante la institución del Ararteko son los defectos constructivos en las viviendas protegidas y la falta de intervención eficaz y en plazo de la Administración ante el promotor de las obras o el constructor. El mandato de ofrecer una vivienda digna con una calidad constructiva adecuada debe guiar la actuación de las administraciones públicas dentro de las facultades generales de control de las edificaciones y, en especial, de las viviendas protegidas. Con ese fin deben cumplirse los mecanismos de control e inspección existentes para comprobar la adecuación de las viviendas a las normas de edificación y de diseño, y establecer garantías de su rectificación en caso de incumplimiento, utilizando los instrumentos jurídicos que establece el ordenamiento para garantizar la ejecutividad forzosa de los actos administrativos, como son las multas coercitivas o la ejecución subsidiaria.

#### **4.5. DERECHOS DE LOS DISMINUIDOS FÍSICOS, SENSORIALES Y PSÍQUICOS (DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA, SENSORIAL Y PSÍQUICA)**

• **Art. 49 de la Constitución Española**

*“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.”*

La Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad, y de sus decretos de desarrollo prevé diversos instrumentos para promocionar la accesibilidad: las reservas de cuotas, los programas cuatrienales, las políticas de fomento.

Las administraciones públicas, en particular los ayuntamientos vascos, no han hecho un uso suficiente de los instrumentos que la ley pone a su disposición y, en numerosos casos, incumplen abiertamente las prescripciones normativas.

También resultan insuficientes las políticas de fomento y las actuaciones de control, con una carencia casi absoluta de intervenciones sancionadoras. Un número considerable de los edificios que albergan servicios públicos son inaccesibles, lo que es especialmente preocupante en los servicios educativos, sanitarios y sociales.

Pese a que los poderes públicos han empezado a adoptar algunas medidas necesarias para cumplir la normativa de accesibilidad, es preciso hacer un esfuerzo especial para garantizar la accesibilidad a estos edificios públicos.

En este sentido, esta institución, apuntaba en el informe extraordinario sobre *Accesibilidad en edificios de uso público de la CAPV* que, entre los distintos ámbitos sectoriales, la situación más deficiente se detectaba en el área de educación, así como en el área de sanidad. Ello, en parte se debe a que la red de educación y, en menor medida, la de Osakidetza, se estructura en torno a edificios antiguos, en ocasiones contruidos para otros usos. No obstante, de los datos obtenidos también se deducía que la herencia recibida no se había compensado suficientemente con el necesario esfuerzo de adaptación de dichos inmuebles.

Por este motivo, insistimos ante el departamento de Educación en la necesidad de que se cumpliera el mandato legal y se elaborara el correspondiente programa cuatrienal, ya que la elaboración de dicho programa iba a significar tener un diagnóstico de la situación real y la posibilidad de fijar un calendario de ejecución atendiendo a un orden de prioridades preciso.

Por todo ello, hemos de mostrar nuestra satisfacción ante lo manifestado por este Departamento de que se está elaborando el correspondiente mapa de situación, referente al estado de accesibilidad de los centros de enseñanza, tanto de primaria como de secundaria, perteneciente a la red pública de la CAPV y que en breve finalizarán con la recogida de datos, lo que permitirá planificar las actuaciones que se han de seguir para lograr una plena accesibilidad en la red educativa.

Debemos insistir en que de esta manera la Administración educativa podrá dar respuesta a las necesidades educativas especiales que se deriven de algún tipo de discapacidad, adoptando las medidas necesarias para garantizar los derechos de estos niños,

incluso en el tramo de 0-3, en el que, en muchas ocasiones, la discapacidad ha impedido escolarizarse a edad temprana. Por ello, resulta prioritaria esta política de favorecimiento de la accesibilidad de los centros escolares, que esperamos sea posible una vez que se finalice el citado mapa de accesibilidad de los centros públicos de enseñanza.

Por otra parte, hay que destacar que la falta de control municipal respecto al cumplimiento de la normativa para eliminar barreras arquitectónicas resulta especialmente preocupante cuando se implantan nuevas actividades en locales comerciales o cuando estos se modifican.

Además, las personas con discapacidad siguen encontrando dificultades para acceder a plazas de aparcamientos reservadas, en muchos casos por la conducta insolidaria de quienes las utilizan sin derecho a la reserva y por la pasividad que muestran muchos ayuntamientos ante estos hechos.

En muchos municipios vascos no se cumplen las previsiones normativas en cuanto al número, medidas y ubicación de las plazas de aparcamiento reservadas a personas con discapacidad, lo que aconsejaría que pongan en marcha planes de actuación dirigidos a cumplir las previsiones normativas de la Ley 20/97 y del Decreto 68/2000 que los desarrolla parcialmente.

Nos debemos felicitar de que la Comisión Parlamentaria de Trabajo y Acción Social aprobara el 7 de febrero de 2005 el Plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV. En ese plan se reflejan muchas de las recomendaciones que hizo esta institución en el informe extraordinario sobre la integración laboral de las personas con discapacidad.

Con motivo del seguimiento de este informe, esta institución ha insistido nuevamente en que las administraciones públicas vascas deben diseñar y establecer sus estrategias de actuación a partir de los nuevos mínimos que prevé el plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral de la CAPV, y que, a tal efecto, entre otras medidas, deberán hacer extensivo el cupo de reserva de plazas (hasta un 10 %) a cualquier tipo de contratación, en especial al empleo temporal, incorporándolo expresamente en las instrucciones de gestión de listas o bolsas de sustituciones.

En todo caso, queda mucho para conseguir la plena integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral. A tal efecto, es muy importante también una especial sensibilización social.

## 4.6. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

### • Artículo 50 de la Constitución Española

*“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.”*

Los poderes públicos deben dar respuesta a las distintas necesidades de las personas mayores, tanto económicas como sanitarias, sociales o sociosanitarias.

En este sentido el sistema de servicios sociales y el sistema sanitario han de resolver de una manera integral las necesidades de las personas ancianas.

En lo que se refiere a los servicios sociales es preciso señalar que en 2005 se ha entregado al Parlamento Vasco un informe sobre la atención a las personas mayores en la CAPV.

De las recomendaciones incluidas en este informe consideramos necesario destacar:

- En relación con el marco jurídico-administrativo y si bien hacíamos una valoración muy positiva, seguimos insistiendo en que debe completarse con la regulación a nivel autonómico de los servicios sociales de base y del servicio de asistencia domiciliaria. Asimismo, queda pendiente en Gipuzkoa la regulación y puesta en funcionamiento del registro general de servicios sociales y del registro foral general.
- Se insiste en que el aumento de la tasa de envejecimiento va a exigir acelerar algo en los próximos años el ritmo anual de crecimiento de los servicios. Los recursos residenciales deberán centrar aún más su atención en las personas mayores afectadas por problemas graves de autonomía. Cualquier planificación de los servicios para las personas mayores deberá tener en cuenta necesariamente la nueva realidad demográfica.
- Ante la insuficiencia porcentual de los recursos sociales para las personas mayores, pese a que han experimentado un incremento importante en los tres territorios históricos debemos señalar que:
  - La tasa de referencia que se previó para el año 2001, 11% de la población mayor atendida, tendría que ser considerada como mínima en las propuestas referidas al año 2010.
  - Para llegar en 2010 a una cobertura de atención mínima, la oferta de plazas residenciales debería incrementar ligeramente su ritmo de crecimiento, y
  - la tasa de cobertura estimada mínima de los centros de día habría que duplicar, ampliamente, el número de plazas de 2001.
- Respecto a la diversidad de recursos existente hay que destacar que:
  - Se ha iniciado un proceso de diversificación de la tipología de centros residenciales, con la extensión de alternativas, como las viviendas comunitarias y los apartamentos tutelados, prácticamente inexistentes hace apenas quince años. Con todo, la estructura de la oferta residencial difiere considerablemente de un territorio a otro.
  - Sería recomendable proceder a un estudio de las fórmulas residenciales de proximidad existentes en otros países europeos, en particular desde la

perspectiva de un sistema integrado de atención en el que las necesidades de la persona mayor sean cubiertas mediante la intervención coordinada de diversos servicios comunitarios

- Habría que reconsiderar la tendencia actual de percibir las viviendas comunitarias como un recurso destinado exclusivamente a las personas autónomas.
  - El modelo de centro de día que se está afianzando en la comunidad autónoma no responde a las características propias de un servicio de proximidad, ya que abarca un ámbito territorial excesivamente amplio, tiene un tamaño excesivo y su funcionamiento es escasamente flexible.
  - Se debería flexibilizar el uso de los servicios de los centros de día, adoptando las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva la posibilidad de hacer un uso parcial y adaptado a las necesidades individuales.
- En el marco de la creciente concertación de las administraciones públicas con las entidades privadas se observa la aparición de situaciones complejas y problemáticas, a las que es absolutamente necesario encontrar soluciones consensuadas y comprometidas.
- A lo largo de todo el informe se pone de manifiesto el evidente desequilibrio territorial por lo que resulta absolutamente necesario establecer unos criterios comunes de acceso atendiendo al tipo de servicio prestado, con el fin de evitar las actuales situaciones de desigualdad.
- Por último y ante la evidencia de que existen tres modelos de atención distintos, consideramos que, sin perjuicio de las competencias forales y de la legítima opción por las alternativas que mejor se ajusten a las necesidades y particularidades territoriales, convendría estudiar las implicaciones de la coexistencia de tres modelos tan diferentes, en particular desde la óptica del principio de igualdad y a la vista de los problemas que plantean en la práctica en cada uno de los territorios.

Confiamos en que el informe mencionado contribuya a encarar de la mejor manera posible los nuevos retos que se nos avecinan en relación con los derechos de las personas mayores.

Por otra parte, consideramos oportuno destacar que, con la aprobación de la Norma Foral 11/2005, de 16 de diciembre, por la que se regula el servicio público de residencia para personas mayores dependientes en Bizkaia, se configura en este Territorio histórico la red foral de residencias integradas por los centros que prestan asistencia pública foral cualquiera que sea su titularidad.

También nos merece una valoración positiva la aprobación del Plan Estratégico sociosanitario (2005-2008) porque puede contribuir a mejorar la situación de las personas mayores.

## 5. RECAPITULACIÓN

Este capítulo recoge la preceptiva valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la cual se estructura analizando los derechos constitucionalmente reconocidos, aunque, tratándose de un capítulo de conclusiones, no pretende agotar todas las cuestiones que se suscitan en la actividad de la institución del Ararteko.

Por ello, una valoración más completa exigirá, además, realizar un seguimiento del resto de los capítulos, y muy especialmente del capítulo I, ya que en sus introducciones de área se contienen auténticas valoraciones de cada ámbito material, y que no en todos los casos se recogen en este capítulo.

Asimismo, se podrán analizar las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente desfavorecidos y que son más susceptibles de sufrir vulneraciones de sus derechos, analizando el capítulo V del presente informe.

En los resúmenes de queja del capítulo I y en las recomendaciones del capítulo II se pueden comprobar los supuestos concretos más importantes que se han producido a lo largo de 2005.

Por su parte, el capítulo IV nos permite analizar algunos derechos mediante los informes monográficos realizados en 2005.

En todo caso, no queda sino desear que el diagnóstico contenido en este capítulo y en el resto del informe ayude a los poderes públicos a profundizar en medidas concretas de defensa de los derechos de la ciudadanía.

# ANEXOS





## **VIOLENCIA ESCOLAR Y FAMILIAR**

### **(Ponencia del Ararteko a las XX Jornadas de Coordinación de Defensores. Alicante, 18 de octubre de 2005)**

#### **0. Presentación**

Existen modos muy diversos de abordar el fenómeno de la violencia, incluso si nos limitamos a analizarlo en dos determinados contextos como pueden ser el escolar o el familiar.

Aquí, en esta ponencia, intentaremos acercarnos al tema con un enfoque eminentemente preventivo, positivo, aprovechando como base de reflexión nuestras propias intervenciones y tratando de apuntar o sugerir posibles vías de actuación que puedan resultar válidas para nuestras instituciones en el futuro más inmediato.

Estas reflexiones quedan encuadradas en cuatro apartados:

- En primer lugar, trataremos de analizar y de poner en cuestión la preocupación social que actualmente existe ante el incremento de la violencia.
- En un segundo apartado abordaremos las causas o las razones que se esconden bajo la violencia escolar o familiar.
- En tercer lugar señalaremos algunos aspectos clave para mejorar la convivencia en los centros.
- Y en un último apartado apuntaremos algunas líneas de actuación que consideramos útiles o necesarias para nuestra propia intervención como defensores.

Puestos a elegir, nos centraremos más en el contexto escolar que en el familiar, y hablaremos más de convivencia que de violencia.

En cualquier caso, conviene recordar que la convivencia es mucho más que la ausencia de violencia y que tanto la escuela como la familia no son sino dos de los agentes socializadores, en competencia con otros poderosos y determinantes como pueden ser los grupos de iguales, los medios de comunicación o las nuevas tecnologías de la información.

Si ponemos nuestra atención en la escuela es, seguramente, porque se trata de una institución formal, con unas características muy específicas, y en la que la capacidad de intervención de las administraciones parece mayor y, por tanto, también la nuestra. El profesor Gimeno Sacristán lo expresa en los siguientes términos:

“La inculcación de lo que representa la ciudadanía no es proyecto que incumba únicamente a los centros escolares, ni la posibilidad de lograrlo queda asegurada por las prácticas educativas que tienen lugar en ellos. A las instituciones escolares les competen responsabilidades, desde luego, aunque sólo sea por el largo tiempo que pasan los menores socializándose en las aulas. Pero, muy fundamentalmente, porque esa socialización, en la que cada sujeto adopta pautas en el modo de relacionarse con los demás (los que son iguales), es un espacio público en el que se genera una peculiar forma de vida. Éste es un medio social en el que, fuera del ambiente familiar, el individuo comienza a entenderse a sí mismo como un igual a los otros...”

Allí se establece la vinculación a una comunidad social que no es la familia, ni el grupo gremial, la agrupación religiosa, sino la constituida por los habitantes iguales radicados en un espacio físico y social, gobernados por unas normas, sometidos a unas leyes que les obligan, a la vez que les protegen.”

(Gimeno Sacristán, J.: “Volver a leer la educación desde la ciudadanía”. En J. Martínez Bonafé (coord.) *Ciudadanía, poder y educación*. Graó, Barcelona, 2003)

## 1. Preocupación social ante la violencia escolar y familiar

No hay día en que los medios dejen de ofrecernos noticias preocupantes en referencia a la violencia en la escuela o en la familia. Cada vez son más los casos conocidos de acoso escolar o de violencia de género, por señalar algún campo significativo de cada contexto.

Disponemos, a modo de indicadores o de señales de alarma, de estudios sobre matonismo o *bullying*, de los datos evolutivos sobre las necesidades crecientes de intervención en materia de protección de menores, lo mismo en materia de justicia juvenil, de las memorias anuales de los fiscales... Incluso es posible que en nuestras propia tarea, en las quejas que recibimos, hayamos podido observar un incremento significativo en estas cuestiones.

Todo parece indicar, pues, que los hechos violentos crecen día a día y que instituciones tan básicas como la familia o la escuela, cuya responsabilidad es precisamente la de socializar a las nuevas generaciones en los valores de la convivencia, ofrecer protección, abrigo y un clima de relaciones saludables, se muestran incapaces de lograrlo.

El concepto de violencia es, como tantos otros, una construcción histórica, en permanente reconstrucción, que abarca más o menos comportamientos según la época, el lugar y el contexto en que se aplica. Pensemos, por ejemplo, en el debate actual sobre si una bofetada o el castigo físico puede ser una forma de corregir determinadas conductas en el ámbito familiar o, por el contrario, debe ser objeto de prohibición expresa en la Ley. En otra época o en otro contexto, este debate hubiera sido, simplemente, impensable.

La tendencia, en eso que hemos venido a llamar “el proceso civilizatorio”, es la de incorporar bajo el término de violencia cada vez más conductas o comportamientos contrarios a la ética y al respeto y la dignidad del otro.

Tomemos, por ejemplo, un tema que a todos nos preocupa, como el *bullying*, acoso o matonismo en el ámbito educativo. Aun tratándose de un concepto relativamente reciente y cuyo estudio sólo tiene unas décadas, ha ido incorporando nuevas conductas:

- agresión física;
- agresión verbal;
- amenazas y chantajes;
- acoso sexual;
- agresiones indirectas, sobre las propias prendas o materiales;
- exclusión social...

Es más, formas de *bullying* como la exclusión, el rechazo, el aislamiento o la presión psicológica, a las que se había dado inicialmente poco valor, se han demostrado como muy extendidas, y con igual o mayor poder destructivo que otras tradicionalmente consideradas. En este mismo momento se discute si no deberán incorporarse al catálogo otras manifestaciones de acoso mediante internet o el teléfono móvil.

Este tipo de análisis resulta absolutamente necesario si queremos saber realmente de qué estamos hablando. En este último año –en gran parte por la gravedad y resonancia social que alcanzó el llamado “caso Jokin”, el joven estudiante de Fuenterrabía que acabó suicidándose– han proliferado los estudios sobre el acoso escolar, llegando a simplificaciones como decir que la tasa de *bullying* es del 7% ó del 40% en tal etapa o en tal comunidad, y estableciendo así comparaciones sin sentido entre unas realidades y otras. Comparaciones improcedentes, porque se basan en estudios que tratan de medir, o de hecho miden, cosas diferentes, con instrumentos diferentes y metodologías no comparables.

Y eso que nos estamos limitando a algo aparentemente tan concreto y definido como el acoso entre iguales, que no es sino una de las múltiples formas en que puede manifestarse la violencia escolar. Pensemos en otras: las agresiones del profesorado hacia sus alumnos; las del alumnado hacia el profesorado; el vandalismo o agresión no dirigida hacia las personas, sino hacia objetos o instalaciones; la disrupción o el incordio en la clase, que tanto preocupa al profesorado... Cada una de estas manifestaciones necesitada, a su vez, de delimitación y concreción.

Algo parecido sucede en el ámbito familiar o, más concretamente, en la violencia familiar contra los menores. Todos tenemos entre nuestras prioridades el seguimiento y control de la atención institucional a los menores en situaciones de riesgo o de desamparo. Situaciones definidas por ley y en las que existe ya, con cierta tradición, una tipificación de conductas, situaciones o contextos maltratantes que frecuentemente se solapan:

- maltrato físico;
- abandono físico o negligencia;

- maltrato emocional;
- abandono emocional;
- abuso sexual;
- explotación laboral;
- corrupción;
- incapacidad de control de la conducta del niño o niña;
- maltrato prenatal;
- retraso no orgánico en el desarrollo
- síndrome de Munchausen por poderes
- abandono.

(Ver, por ejemplo, capítulo I de nuestro informe *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*. Ararteko, 1997.)

Sin embargo, a pesar de la tipificación o de haber desarrollado indicadores o protocolos, todos sabemos las dificultades reales que existen en la práctica para determinar el grado de riesgo en una situación concreta, o para decidir si en un determinado contexto es necesaria una medida de intervención más o menos drástica que garantice la protección. Las discrepancias sobre estos criterios, las quejas de las familias biológicas o de las familias acogedoras son el pan nuestro de cada día.

Así pues, como resumen de esta primera aproximación, debemos reconocer que existe una creciente preocupación social ante la violencia escolar y familiar (se han creado incluso organismos específicos, como el Observatorio Europeo de la Violencia Escolar), pero que no resulta fácil saber si ello se debe a un incremento real de las conductas violentas en dichos ámbitos (más violencia), a una mayor gravedad de sus consecuencias (mayores efectos), a una mayor dificultad para gestionar los conflictos (dificultad de control), a un mayor conocimiento público o difusión de tales conductas que antes pasaban desapercibidas (mejor conocimiento), o a una mayor sensibilidad o grado de exigencia sobre lo que se considera aceptable o reprochable en este momento (mayor sensibilidad social)..

En cualquier caso, conocer con exactitud las tasas de incidencia del acoso escolar, o de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, o las tasas de desamparo de menores..., lo que podríamos llamar la "estadística" de la violencia, aunque tenga su valor, no es lo más importante para nuestra actuación. Porque, como defensores, bastaría que una sola persona fuese objeto de violencia, de cualquier forma de violencia, para que tuviéramos un motivo de preocupación y de intervención; dicho de otro modo, porque nuestra meta, nuestro *desideratum* no puede ser otro que el de impulsar una sociedad en la que cualquier forma de violencia ilícita constituya una situación ética y socialmente inaceptable, nunca algo natural e inevitable.

Tratemos de analizar, más bien, las razones que se esconden bajo la violencia escolar y familiar.

## 2. Las razones de la violencia escolar y familiar

En relación con el tema que nos ocupa, sabemos ya muchas cosas que pueden iluminar nuestras actuaciones y las de cualquier persona o institución interesada. Así, por ejemplo, sabemos:

- Que la violencia se aprende, al igual que se aprende a convivir; que es posible aprender la convivencia. Que la convivencia es una necesidad social, pero al mismo tiempo es fruto del aprendizaje desde la niñez, y no sólo eso, resultado de un esfuerzo continuado. Que se trata de un bien social que merece y exige la participación de todos.
- Que muchos comportamientos violentos están asociados a dinámicas grupales. Como señalaba recientemente en una entrevista J.L. Arsuaga, investigador de Atapuerca: *"Somos muy tolerantes hasta que se nos manipula. Entonces tenemos una violencia grupal, que no se conoce en el mundo animal, de raíz simbólica, ideológica."* Lo estudió magistralmente Elías Canetti, en su ya clásico ensayo "Masa y poder", apuntando, precisamente, a una de las razones claves de la violencia social: el poder, la lucha por el poder, el mantenimiento de las situaciones de desigualdad, de sometimiento.
- Sabemos también que muchas formas de violencia, en la actualidad, están asociadas a la imagen del "otro"; el otro, diferente, como enemigo, como obstáculo, no como una oportunidad de crecimiento mutuo. Y que desde esta perspectiva, la diversidad (la heterogeneidad) y la inclusión son dos retos claves para alcanzar la convivencia pacífica y la equidad.

- Que la base, la raíz, la matriz de la educación para la convivencia está en la educación en valores.
- Que, en clave educativa, la mejor manera de prevenir conductas violentas es enseñar comportamientos prosociales. (Prevenir la violencia y reaccionar ante ella son dos formas de actuar complementarias y con un único fin.)
- Que ello exige un contexto de relaciones que combinen sabiamente el afecto con el control y los límites. Etcétera.

Se trata, sin duda, de saberes básicos, aparentemente muy generales y, sin embargo, perfectamente aplicables en los dos contextos aquí analizados: la familia y la escuela. Límites, afecto, dinámicas grupales, aprendizaje de comportamientos sociales, relación con otros diferentes... son instrumentos básicos, recursos disponibles, en cualquier familia, sea del modelo que sea, o en cualquier escuela.

Lo que hoy sorprende, o alarma, seguramente, no es tanto que haya una mayor "cantidad de violencia", sino que adopte formas desconocidas o especialmente graves por sus consecuencias: fenómenos como el maltrato de adolescentes a sus propios padres o madres, o el acoso entre iguales hasta un resultado de muerte eran, hasta hace poco, entre nosotros, prácticamente desconocidos.

Resulta fácil descargar responsabilidades sobre otros o atribuir, por ejemplo, la causa de la violencia a determinados cambios sociales que poco tienen que ver con ello: atribuir la violencia escolar en secundaria a la prolongación de la escolaridad obligatoria o a la presencia de alumnado inmigrante...; asociar la violencia familiar a la proliferación de modelos de familia diferentes del modelo tradicional..

Conviene traer aquí una reflexión recogida por Marco Aurelio en sus *Meditaciones*:

*"Es absurdo sorprenderse de que la higuera dé higos"* (*Meditaciones*, VIII, 15)

Ni la escuela, ni la familia son urnas de cristal aisladas del resto de la sociedad. La escuela que tenemos es, y no puede ser de otro modo, la escuela de esta sociedad. Y lo mismo sucede con la familia.

Si en la sociedad cambian los valores, el papel de la autoridad, o los límites de lo que resulta cívicamente aceptable, o el respeto entre las personas de diferentes generaciones... eso tiene inmediata repercusión en estructuras básicas como la escuela o la familia.

Hace sólo unos días, a propósito del debate sobre el *bullying*, uno de los profesionales que lleva más tiempo investigándolo, manifiestamente molesto por la simplificación y la irresponsabilidad del debate, publicó un artículo en el que, bajo el significativo título "Acoso escolar, las cosas en su sitio", decía entre otras cosas, lo siguiente:

"Sorprende la confrontación de la sociedad por lo que sucede en "su" escuela. Sí, porque no se debe tratar a la escuela como una entelequia abstracta. Es la escuela de la sociedad. Su escuela. Con los valores, dinámicas y conflictos que las y los adultos promovemos en ella. ¿O es que el acoso escolar es muy diferente al maltrato a mujeres en el ámbito doméstico o el acoso psicológico en el trabajo o mobbing en el ámbito laboral? ¿Qué valores están detrás de estas formas de acoso? El uso abusivo del poder, la ley del más fuerte, todo vale con tal de lograr el objetivo, el silencio cobarde e interesado de quien se sitúa a favor de quien tiene y ejerce el poder aunque sea abusivamente, etc. ¿O pensamos que en el top de los valores que promocionamos en nuestra sociedad están la compasión, el consuelo, la ayuda, la amistad, la lástima, la colaboración, la piedad, la cooperación, etc.? Seamos serios, la escuela no refleja más que los valores que la sociedad promueve, que todos y todas promovemos."

(José María Avilés Martínez, en *Diario de Noticias de Álava*, *Tribuna Abierta*, 22 de septiembre de 2005)

No nos sorprendamos, pues, de que la higuera dé higos.

Y, sin embargo, seguimos focalizando nuestra atención en la escuela, como ahora mismo, en esta ponencia, lo vamos a hacer, tal vez porque aún no hemos asumido que *"Es un error creer que la pedagogía es una ciencia del niño y no del hombre"* (en palabras de aquel pedagogo y defensor de la niñez extraordinario que fue Janusz Korczak).

Ciertamente, como señala Solberman, *"La escuela tiene la sensación de que la violencia producida dentro de ella es un reflejo de la violencia social, y en cierta manera eso es cierto. Pero –como añade a continuación en referencia a la propia escuela– nunca es neutral: si no ayuda, promueve la violencia"*.

Evidentemente, en la violencia inciden factores sociales, pero también factores personales y otros que, para lo que aquí nos interesa, podríamos denominar familiares o escolares.

Durante el curso pasado, 2004-2005, organizamos un foro de debate social sobre el acoso escolar (cfr.: [www.ararteko.net/web/de menores/II Foro de Participación Ciudadana](http://www.ararteko.net/web/de menores/II Foro de Participación Ciudadana).) y durante este curso, 2005-2006, en este caso de forma coordinada con el Sindic de Greuges de Catalunya, estamos empeñados en estudiar y elaborar un informe monográfico sobre convivencia y confrontación entre iguales en los centros educativos. En una muestra representativa de centros de educación secundaria obligatoria, recogeremos y contrastaremos información de los diferentes sectores de la comunidad educativa (alumnado, profesorado, padres-madres, equipos directivos...) y analizaremos en profundidad diferentes "climas escolares", tratando de destacar los factores que favorecen la convivencia "(contextos escolares positivos) y, en sentido contrario, aquellos factores que la entorpecen o que agravan la violencia o sus consecuencias (contextos escolares negativos).

Pretendemos, con ello, los siguientes objetivos:

- Conocer y contrastar los factores que docentes, padres y madres, y estudiantes de educación secundaria consideran que influyen en la convivencia escolar, y la importancia que le dan a cada uno.
- Conocer y contrastar, igualmente, las causas a las que estos colectivos atribuyen el origen de los distintos tipos de conflictos que habitualmente se producen en los centros escolares, así como las soluciones que consideran más adecuadas.
- Analizar los valores que vertebran las relaciones interpersonales de los alumnos y alumnas tanto con sus compañeros como con los adultos con los que conviven.
- Conocer las actuaciones que los centros escolares de educación secundaria están llevando a cabo para la mejora de la convivencia en los centros y los procedimientos mediante los cuales están resolviendo los conflictos. También las actuaciones que están llevando a cabo en colaboración con los servicios sociales para la mejora de la convivencia y la prevención y resolución de conflictos, así como en su caso, por la vía judicial.
- Conocer y contrastar la valoración que los distintos colectivos hacen de los programas de intervención que se estén llevando a cabo en el centro, y de las actuaciones de la Administración en este ámbito e identificar las condiciones que los facilitan o dificultan.
- Proponer algunas recomendaciones de intervención que puedan derivarse con fundamento de los resultados del estudio.
- Y favorecer el debate de la comunidad educativa sobre la convivencia en los centros, sus condicionantes y las estrategias más adecuadas para favorecer un clima integrador y respetuoso en el ámbito escolar.

Esta misma semana nos reuniremos con los equipos directivos de los 85 centros de secundaria inicialmente seleccionados y esperamos poder compartir resultados y recomendaciones en la plazo de un año. Queremos contribuir, así, a un mejor conocimiento, a un debate más fundamentado pero, sobre todo, a una mejora de la convivencia en el marco escolar.

### 3. Escuelas de convivencia

Es ya un clásico y un referente en el campo de la educación actual, como en su día lo fue el informe Faure (*Aprender a ser*. UNESCO, 1972). Me refiero al llamado informe Delors (Delors y otros: *La educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, Santillana/UNESCO-Madrid, 1996). Como es bien conocido, la comisión internacional constituida por la UNESCO en 1993, presidida por Jacques Delors, destacó cuatro pilares como bases de la educación para este siglo: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos.

Aprender a convivir no sólo constituye una finalidad de la educación, sino también uno de los principales retos de la educación actual en una sociedad cada vez más heterogénea y plural. Por ello, este cuarto pilar –aprender a vivir juntos– es el considerado como clave para la ciudadanía democrática y, por lo tanto, para la paz.

Sabemos que la paz es mucho más que la ausencia de violencia pero, en todo caso, incluye a ésta. La cultura de paz, según reza el artículo I de la Declaración y Plan de Acción sobre una Cultura de Paz, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 1999, "es un conjunto de

*valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en el respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación(...)*”.

Tanto la Asamblea General como la UNESCO, de acuerdo con su misión, adoptan una perspectiva internacional. Insisten en la importancia de aprender a vivir juntos y en la cultura de paz como necesidades derivadas de la cada vez mayor interrelación entre las gentes y los países, como antídotos de la intolerancia, la violencia o el fanatismo. Pero se trata de prioridades o de líneas de actuación igualmente aplicables, a pequeña escala, en los ámbitos que aquí nos ocupan.

Como señala Juan Carlos Tedesco: *“La escuela es uno de los pocos ámbitos de socialización donde es posible programar experiencias de contactos entre diferentes, de encuentros que permitan enriquecerse con la cultura del otro. Aprender a vivir juntos no significa meramente tolerar la existencia del otro, sino respetarlo porque lo conozco y valoro.”* (J.C. Tedesco: “Educación y ciudadanía paritaria”. En F. Imbernón [coord.], *Cinco ciudadanías para una nueva educación*. Graó, Barcelona, 2002)

En la otra cara de la moneda, como denunciaba la UNICEF en su informe sobre el estado mundial de la infancia de 2004: *“El patio de la escuela puede resultar un lugar brutal donde los más fuertes explotan la debilidad física de otro y acosan y convierten en víctimas a los niños y niñas menos integrados.”* (UNICEF. Informe sobre el estado mundial de la infancia. 2004). Y sabemos que lo que en ese informe se dice en referencia al patio es aplicable también, desgraciadamente, a otros espacios del ámbito escolar y social.

Centrándonos, una vez más, en el campo escolar, se suele considerar que los dos grandes medios que tiene la escuela para trabajar cuestiones esenciales como la convivencia son el currículum y la organización escolar. De hecho, prácticamente todas las líneas de actuación experimentadas o que pueden sugerirse para la mejora de la convivencia son fácilmente encajables en uno o en otro campo. Normalmente se suele insistir más en las propuestas curriculares que en las organizativas. A nosotros, sin embargo, nos parecen más importantes las segundas.

A convivir se aprende conviviendo y, por tanto, en los centros escolares tiene especial trascendencia todo lo que regula la convivencia: los derechos y deberes de sus componentes, las normas de convivencia, los sistemas de resolución de conflictos, los mecanismos de participación en la toma de decisiones, el reparto de poderes y responsabilidades, las posibilidades de asociación, el funcionamiento de los órganos colegiados, los criterios de distribución, utilización y control de tiempos y de espacios... Educar es también organizar el centro, el aula (o el hogar), para que todo el mundo se sienta a gusto, aceptado, seguro, respetado.

Lo mínimo que se debe pedir a un centro, en este sentido, es que su organización sea coherente (no contradictoria) con los valores que dice perseguir: participación, solidaridad, colaboración, conciencia crítica, búsqueda de acuerdos... Y que utilice para ello los instrumentos de que dispone: el reglamento de organización y funcionamiento, los órganos colegiados, las sesiones de tutoría, las reuniones y asambleas...

Mejorar la convivencia en nuestros centros escolares pasa, al menos, por tres condiciones:

- 1ª Considerar esta cuestión como prioritaria (concederle un valor destacado).
- 2ª Efectuar un seguimiento y análisis de la realidad (detectar las principales fuentes de problemas y diagnosticar sus causas).
- 3ª Potenciar planes de intervención en los diferentes ámbitos (fijar objetivos, medios, recursos, criterios de evaluación...)

- Sobre lo primero (la importancia del tema) es posible que no haya que convencer a nadie. Al menos, en teoría. En nuestro caso concreto hay además una razón añadida y de enorme peso: nuestros escolares forman parte de una sociedad que, durante años y años, ha convivido y todavía convive con las formas más extremas de intolerancia (la persecución y muerte del adversario). El sistema educativo no puede hacer abstracción de esa realidad o de la existencia de una cultura de la violencia que tiene sus propios medios de extensión. No se trata sólo de trabajar unos valores sino de trabajar, consciente y responsablemente, en contra de otros valores (o contravalores) extendidos socialmente en mayor o menor grado.
- Respecto al análisis y diagnóstico de la realidad parece un elemento necesario como punto de partida de cualquier plan. Estudios sobre la violencia escolar o el maltrato entre iguales (como el publicado por el Defensor del Pueblo el año 2000), informes periódicos sobre los valores de la juventud (como las series cuatrianuales de “Jóvenes vascos”, dirigidas por J. Elzo entre nosotros), o el que este mismo curso abordaremos en nuestra Comunidad son necesarios como elemento de referencia. Estudiar otros ámbitos más reducidos (una zona, un municipio, un centro) sería igualmente interesante.

Se trata, sobre todo, de detectar cuáles son los factores más importantes que están incidiendo negativamente en la convivencia escolar, para poder incidir, con conocimiento de causa, sobre ellos. Y a la inversa: reconocer los elementos más positivos llevaría a reforzarlos, divulgarlos y extenderlos, a insistir sobre ellos. En este sentido, la revisión de los actuales instrumentos (los decretos de derechos y deberes; los reglamentos de organización y funcionamiento; el funcionamiento real de las comisiones de convivencia; la utilización de las sesiones tutoría...) podría ser un buen elemento de partida.

- La asunción del tema como prioritario y el análisis de la realidad serían dos bases sólidas para impulsar planes de intervención en los diferentes ámbitos. Apuestas claras por trabajar sistemáticamente la convivencia en los centros escolares, con las concreciones y medios necesarios: fijar objetivos, establecer responsabilidades, organizar recursos, articular los mecanismos de seguimiento, prever y utilizar indicadores de evaluación...

La realización de planes exitosos en determinado ámbito permitiría, además, extenderlos como modelos de buena práctica para otros. Algo que sería posible ya, partiendo de la experiencia de determinados centros.

Y todo ello, sin perder de vista tres observaciones importantes:

1. No todo puede ser prioritario a la vez. Los centros tienen ya sus propias prioridades. La asunción de nuevas prioridades supone replantear las ya existentes. Fomentar o proponer planes de convivencia en los centros, por ejemplo (en tanto en cuanto suponga una nueva tarea) puede exigir descargar al centro de otras tareas.
2. Los trabajos sobre transmisión de valores a las generaciones jóvenes concluyen que la escuela es uno (pero no el único, ni tal vez el más potente) de los agentes de socialización. Es preciso contar, pues, con los otros agentes (las familias, los medios de comunicación, los grupos de iguales, los espacios y actividades de ocio...) y en algunos casos (como en el de las familias) tratar de implicarlos activamente en la propia dinámica escolar. (Es decir, sumar fuerzas.)
3. En todo caso se trata de una responsabilidad compartida, en la que las administraciones públicas deben jugar un papel activo y de liderazgo. De acuerdo con esto nos toca ahora, en un último punto, plantear cuál puede ser nuestra colaboración.

#### 4. Propuestas para nuestra intervención

Tanto la escuela como la familia constituyen instituciones, estructuras básicas de socialización. Pretenden ofrecer abrigo, protección y unas relaciones que permitan aprender a convivir. Diferentes contextos y situaciones hacen que un niño o una niña pueda descubrir la amistad o la enemistad, el amor o el odio, la aceptación o el desprecio y la exclusión, la norma o la indisciplina, el respeto mutuo o la agresión al diferente... En el primer caso podemos hablar de una escuela de convivencia, una escuela para la tolerancia, para la paz. En el segundo, estaríamos ante una escuela, o ante una familia, que educa para la violencia o para el fanatismo.

Tradicionalmente, la esfera familiar se ha considerado siempre un ámbito privado, preservado a intervenciones ajenas, salvo que la situación familiar se considere especialmente grave. La escuela, por el contrario, ha sido siempre un ámbito público, en el que nadie discute la intervención institucional. Por esta característica, también nuestra intervención es más fácil en el segundo campo que en el primero. Pero en ambos podemos y debemos colaborar para que constituyan espacios donde la violencia resulte inaceptable y la convivencia pacífica pueda ser aprendida y practicada.

Nuestro apoyo es, básicamente, indirecto, de exigencia y control de las administraciones competentes. No se trata aquí de ofrecer un listado de sus posibles actuaciones. En otras ocasiones lo hemos hecho. La institución del Ararteko, por ejemplo, elaboró y elevó en su día al Consejero de Educación del Gobierno Vasco una propuesta abierta sobre la educación para la paz, en la que se planteaban nueve líneas de actuación a ser impulsadas por el departamento (Ararteko, Informe anual 1996, pp. 83-86). Igualmente, en las XII Jornadas de Consejos Escolares del Estado y de las Comunidades Autónomas, del año 2001, dedicadas al tema de "La convivencia en los centros con factor de calidad", se llegó, fácilmente, a consensuar toda una serie de medidas favorecedoras de la convivencia.

En este mismo momento existen en marcha diferentes proyectos o iniciativas. Están las iniciativas en torno al Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación, el año 2005, proclamado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa y que busca impulsar los valores ciudadanos a través de –o mejor, mediante– la escuela, la familia y los medios de comunicación.

Y está también una iniciativa que nos afecta más directamente y puede ser una nueva oportunidad con repercusión en los próximos años. Me refiero al Proyecto de Ley Orgánica de Educación, presentado el pasado mes de julio, en el que se establece como uno de los fines del sistema educativo: “*La educación en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia y en la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos*” [art. 2 c) del proyecto de LOE]. Un fin que se concreta en diferentes objetivos a alcanzar en cada etapa educativa en la propuesta de que todos los centros elaboren su propio plan de convivencia, o en la incorporación de una nueva área o materia denominada: “Educación para la ciudadanía”.

Sin entrar en la polémica desatada en torno a esta última propuesta, me parece que nuestra actuación debiera ir enfocada en varias direcciones:

- Por un lado, en la exigencia a las administraciones que a cada cual nos corresponden para que incorporen la lucha contra la violencia escolar y familiar entre sus prioridades, con todo lo que ello conlleva: liderazgo institucional, orientación, recursos, seguimiento y evaluación de la realidad, sensibilización social, intervención protectora de las víctimas o las personas en situación más débil... En este sentido, tratándose, como se trata, de una responsabilidad compartida, es preciso impulsar la implicación activa o la coordinación entre las diferentes instituciones y agentes sociales (sistema judicial, sistema educativo, servicios sociales, entidades locales, mundo asociativo, etc.).
- Por otro lado, podemos impulsar, con nuestras propias actuaciones, estudios, intervenciones y propuestas, los valores que sustentan la convivencia social, y denunciar cualquier forma de intolerancia, de discriminación, de racismo, de persecución o exclusión del diferente, lo cual supone trabajar activamente en contra de viejos prejuicios, actitudes y comportamientos anclados en nuestras propias sociedades.
- En un plano más positivo o concreto, nos parece especialmente útil valorar, difundir y extender, por diferentes medios, los ejemplos de buenas prácticas que existen ya y que muchos conocemos tanto en el ámbito familiar como en el escolar (participación en la elaboración de las normas de convivencia; mediación entre iguales como vía de solución de conflictos; contratos personales o compromisos con una serie de valores y formas de actuar; utilización sistemática de juegos pro-sociales; diferentes formas de apoyo o de alivio a las víctimas; trabajo colaborativo; organización de espacios como el patio...)
- Creo también –y termino– que, al menos, no deberíamos alimentar algunas tendencias peligrosas en relación con el tema abordado. Este puede ser el caso de la tendencia actual a la judicialización de los conflictos escolares ante hechos que tendrían que obtener una respuesta satisfactoria en la propia institución educativa; o la tendencia a la simplificación, al morbo, o a convertir en espectáculo público hechos lamentables, con frecuencia complejos o parcialmente conocidos, en los que en muchas ocasiones existen menores implicados, y cuya difusión o tratamiento superficial, casi siempre, no sólo no ayuda a resolver los problemas reales o las situaciones personales, sino que puede producir dobles victimizaciones, refuerzo de malos ejemplos, pervisión de un debate que tendría que ser fundamentado, presión desproporcionada que incline a las autoridades a la toma de decisiones equivocadas... No se trata de ocultar los hechos o de negar las situaciones violentas cuando éstas se producen. Se trata de abordarlas con la seriedad necesaria, poniéndonos siempre del lado de las víctimas, pero sin alimentar los bajos instintos o las reacciones más primarias.

Esta actitud nos parece especialmente importante hoy, ante el tratamiento que a veces se hace del tema del acoso entre iguales en el marco escolar, en situaciones especialmente graves como en el caso de Jokin, o ante la anunciada reforma de la Ley Penal del Menor.

Pero esto último nos llevaría a otro tema, así que lo dejamos aquí. Gracias por su atención.



ANEXO II

**GRÁFICOS**



### PROPORCIÓN EN QUE SE HA APRECIADO IRREGULARIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS QUEJAS CONCLUIDAS EN 2005

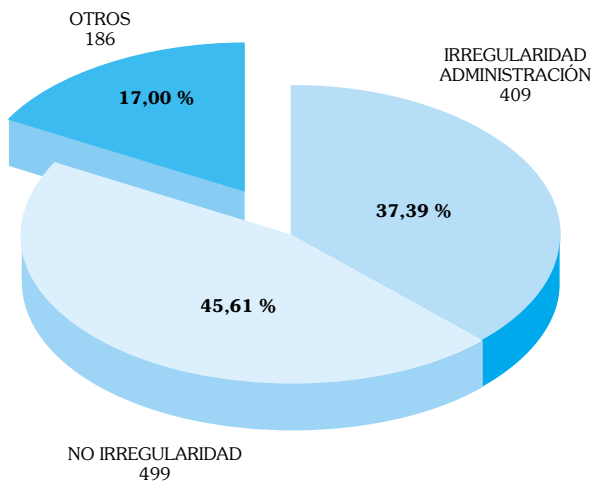


DIAGRAMA 1

### GRADO DE EFICACIA DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

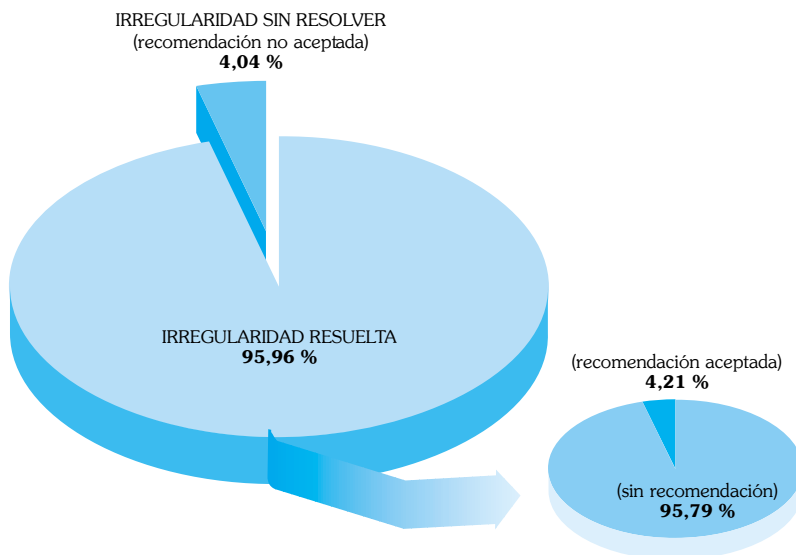
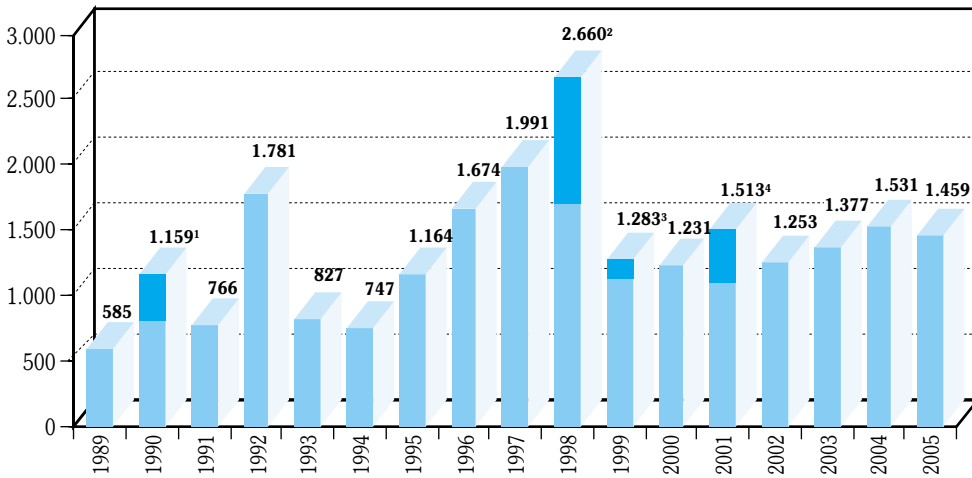


DIAGRAMA 2

### EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS RECIBIDAS (1989-2005)



- <sup>1</sup> 545 conforman un grupo de quejas idénticas.
- <sup>2</sup> 1.143 conforman dos grupos de quejas idénticas.
- <sup>3</sup> 62 conforman un grupo de quejas idénticas.
- <sup>4</sup> 264 conforman dos grupos de quejas idénticas.

DIAGRAMA 3

### SITUACIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN 2005 TRAS EL PROCESO DE ADMISIÓN

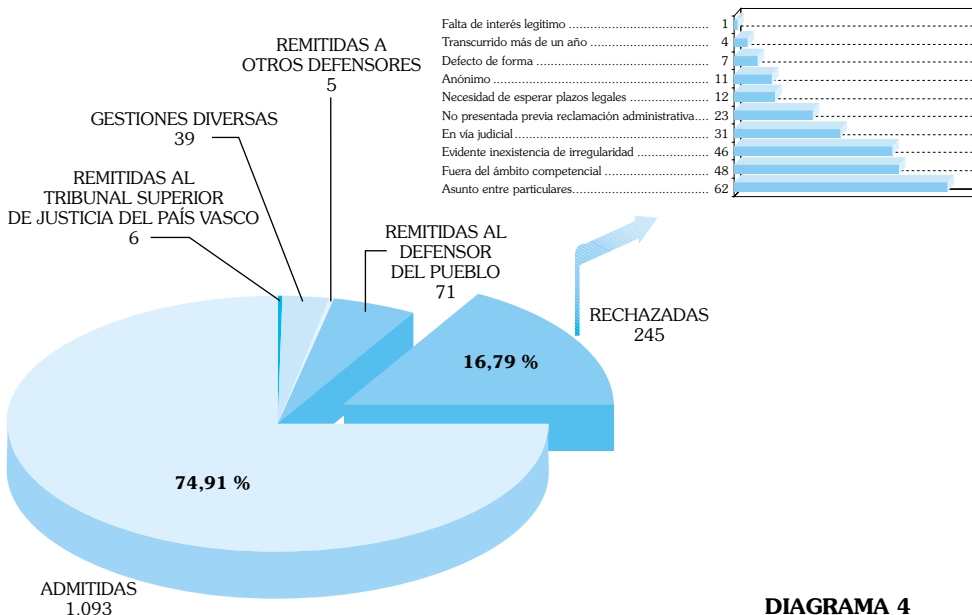


DIAGRAMA 4

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE, POR ÁREAS DE ACTUACIÓN

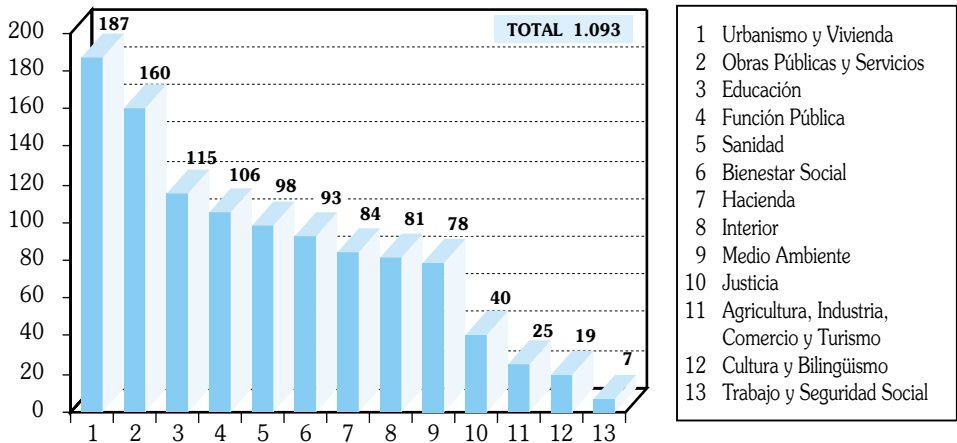


DIAGRAMA 5

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE, POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

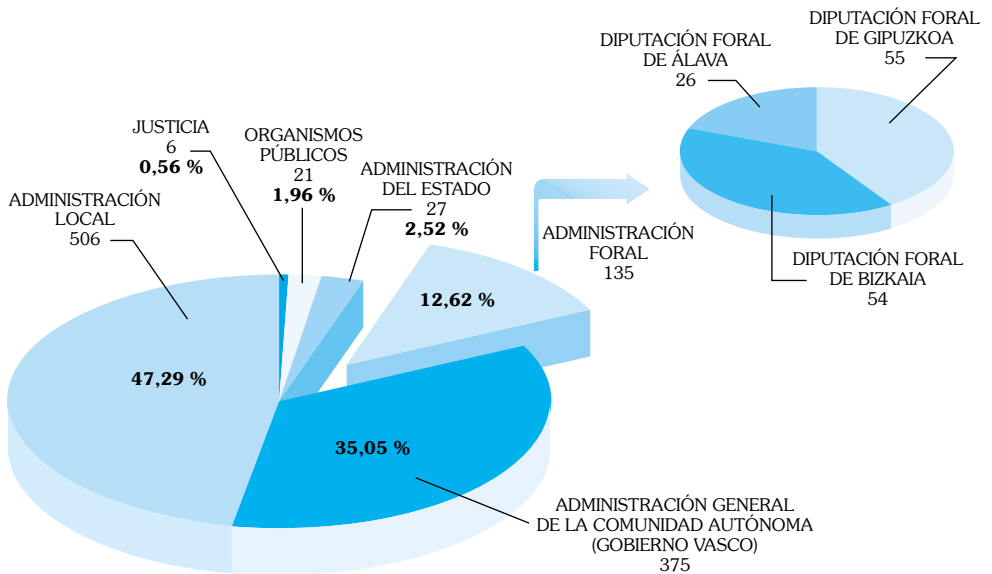


DIAGRAMA 6

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

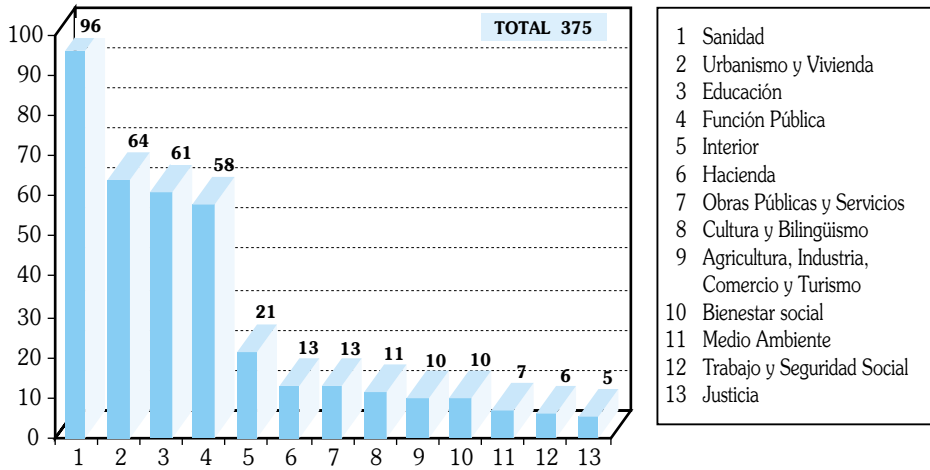


DIAGRAMA 7

### DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

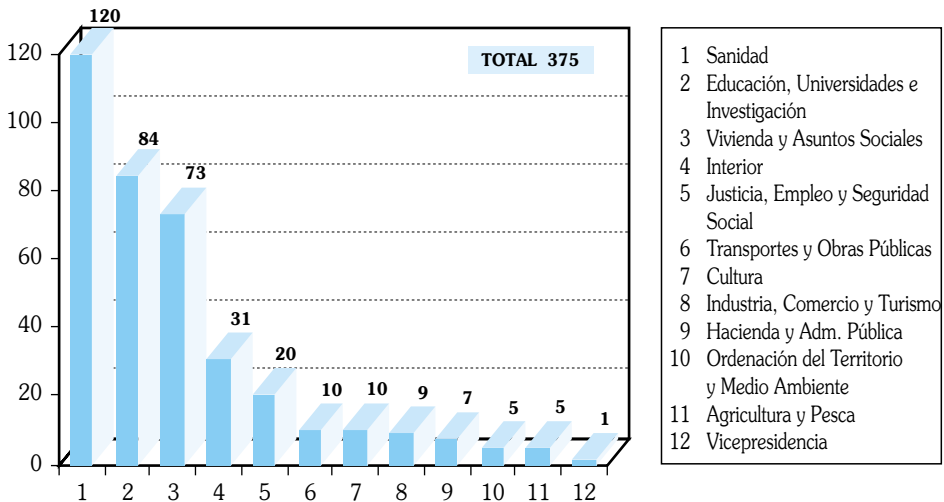
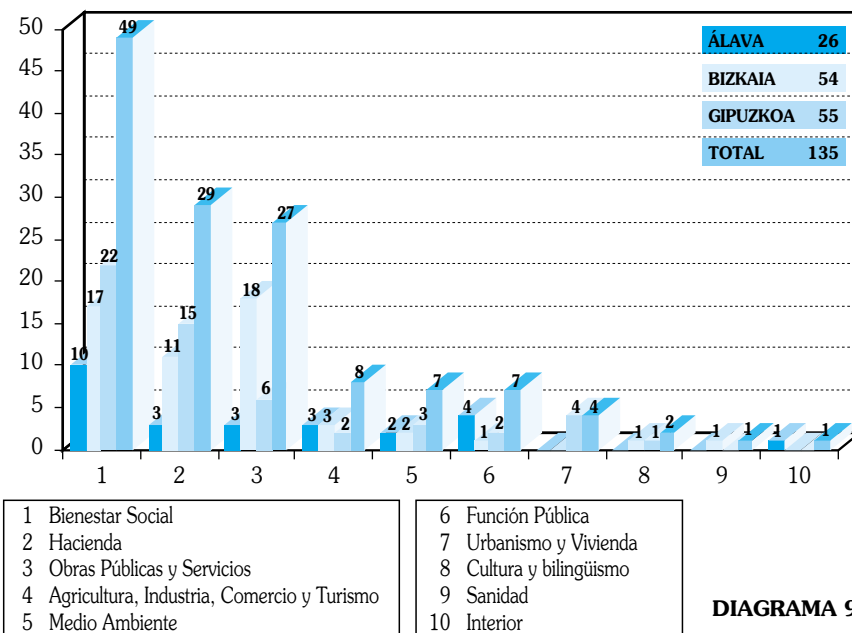
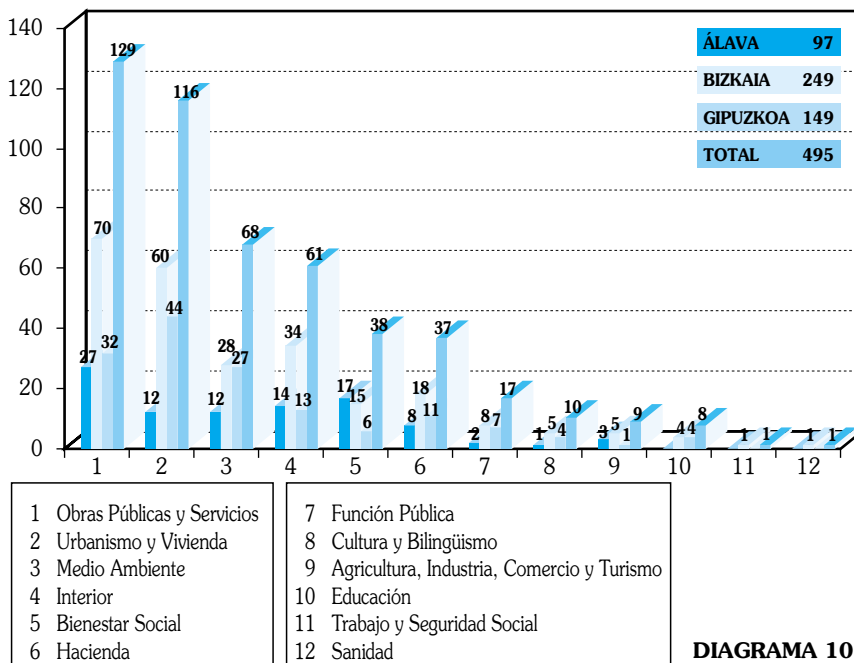


DIAGRAMA 8

### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LAS DIPUTACIONES FORALES



### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LOS AYUNTAMIENTOS



### EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA TERRITORIO (1989-2005)

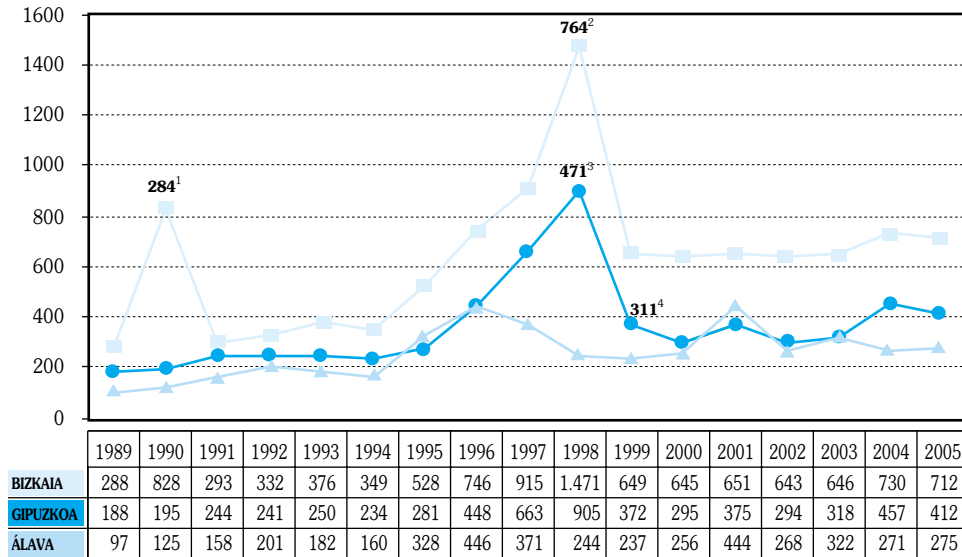
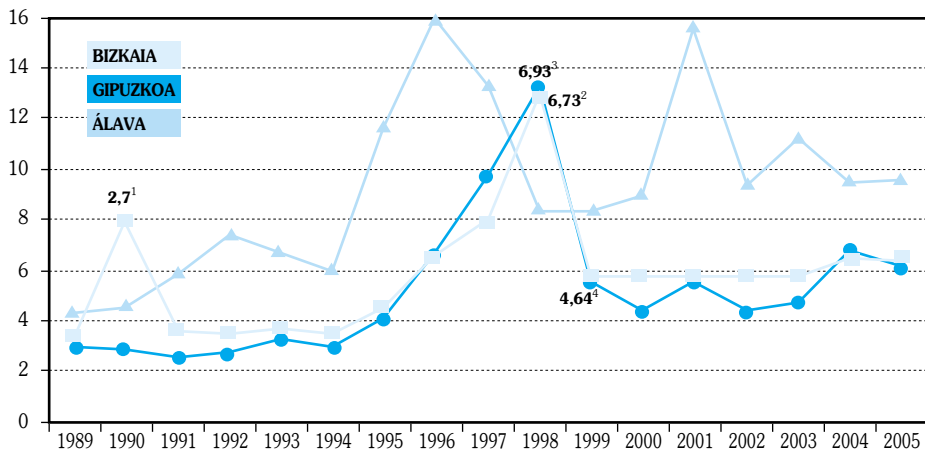


DIAGRAMA 11

### EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA TERRITORIO, POR CADA 10.000 HABITANTES (1989-2005)



<sup>1</sup> Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>2</sup> Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>3</sup> Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>4</sup> Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

<sup>5</sup> Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

DIAGRAMA 12



### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE QUIENES LAS PRESENTAN

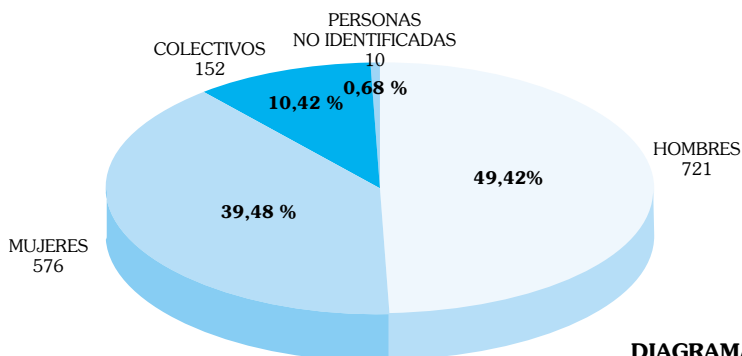


DIAGRAMA 13

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LA LENGUA EN QUE HAN SIDO PRESENTADAS

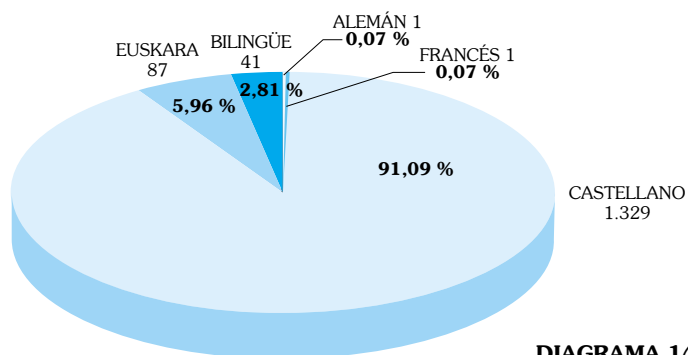


DIAGRAMA 14

### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN SU FORMA DE PRESENTACIÓN

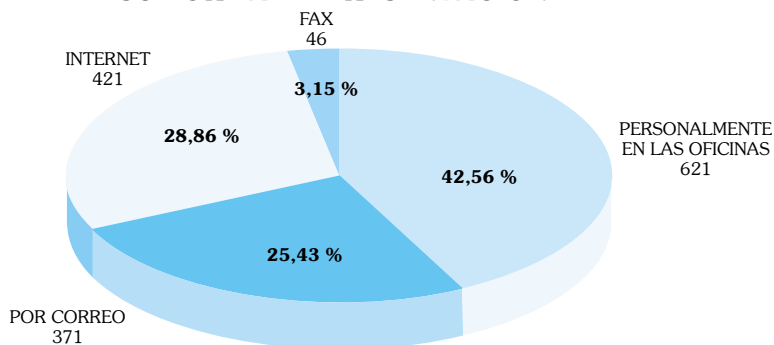


DIAGRAMA 15

### VISITAS RECIBIDAS EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA EN 2005 (NÚMERO Y CARACTERÍSTICAS)

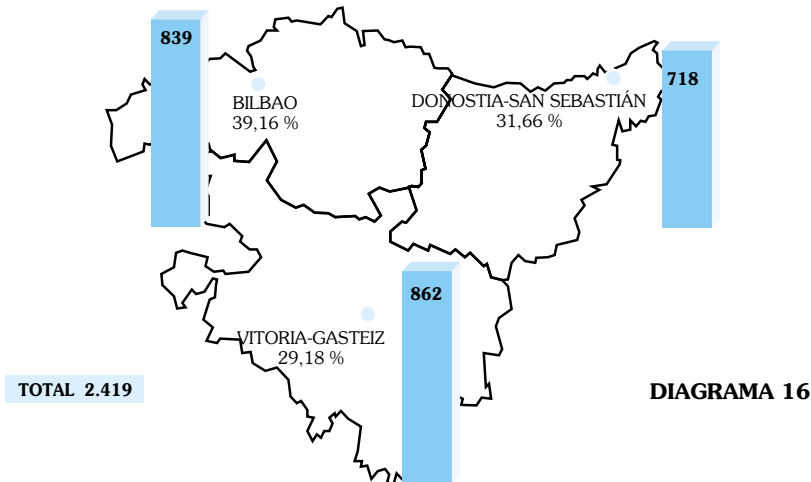


DIAGRAMA 16

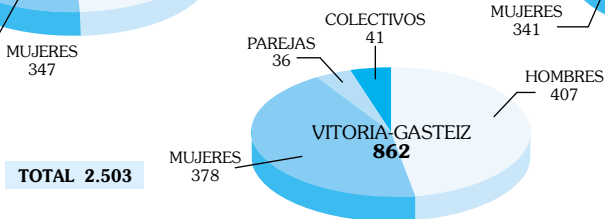
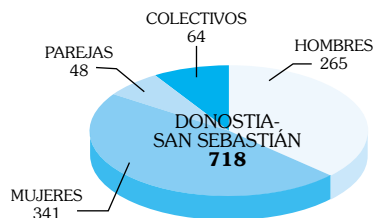
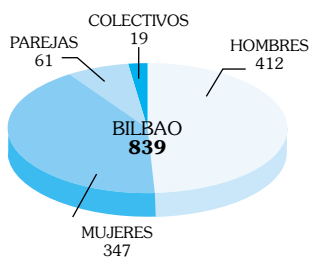


DIAGRAMA 17

### DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD DE LAS VISITAS A LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA

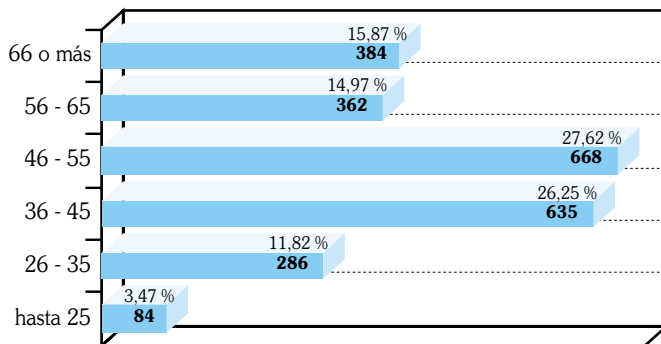
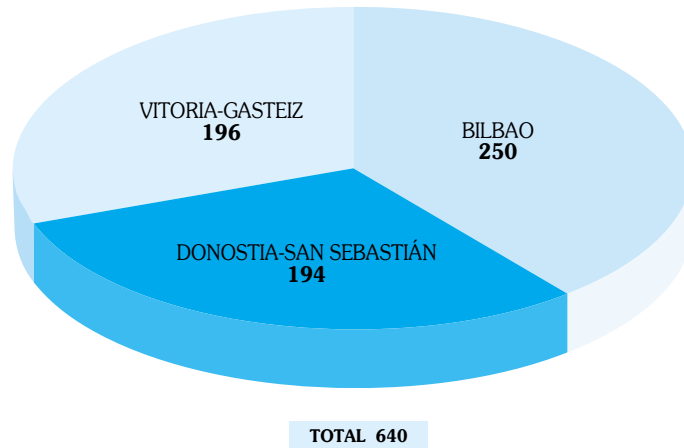


DIAGRAMA 18

**VISITAS MATERIALIZADAS EN QUEJAS****DIAGRAMA 19**

### ACTUACIONES DE OFICIO (2005)

#### DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS

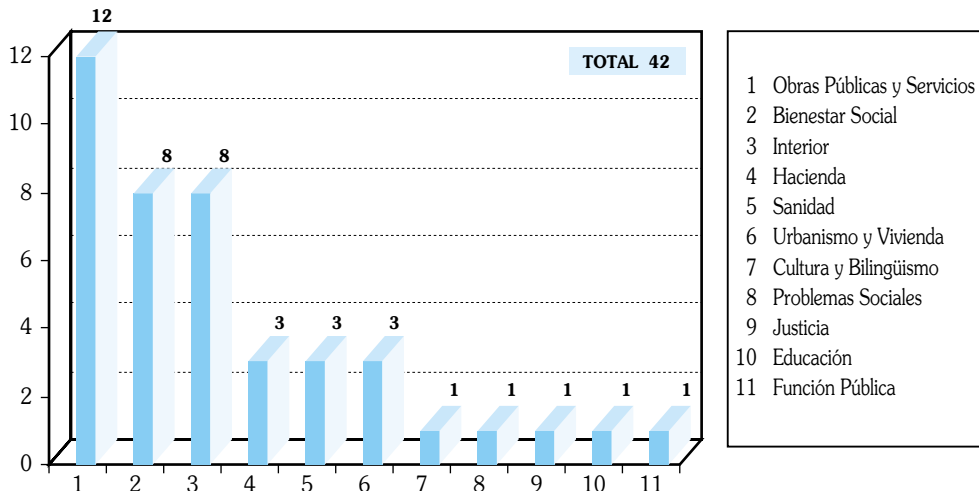


DIAGRAMA 20

#### DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

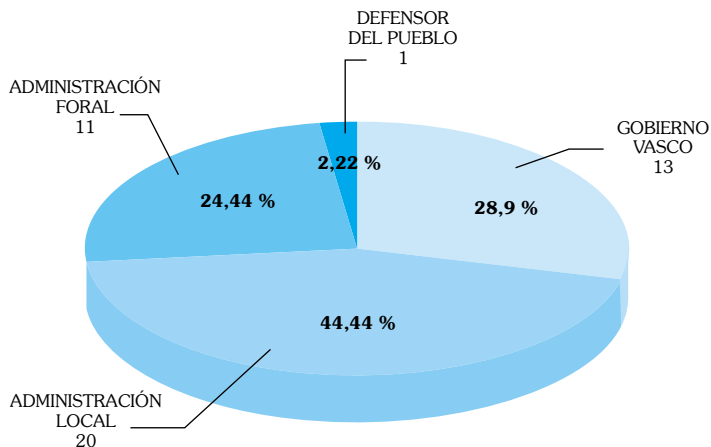


DIAGRAMA 21

## VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

### 1. ¿Cómo valoraría usted la información recibida?

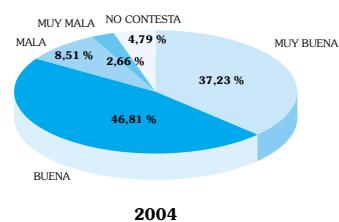
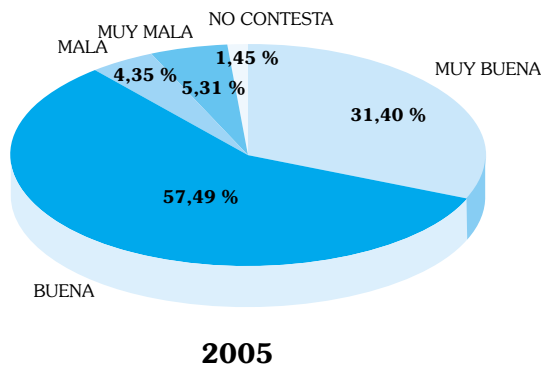


DIAGRAMA 22

### 2. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?

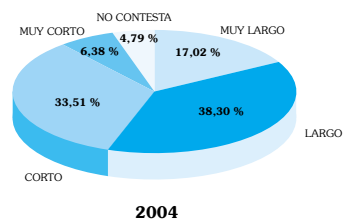
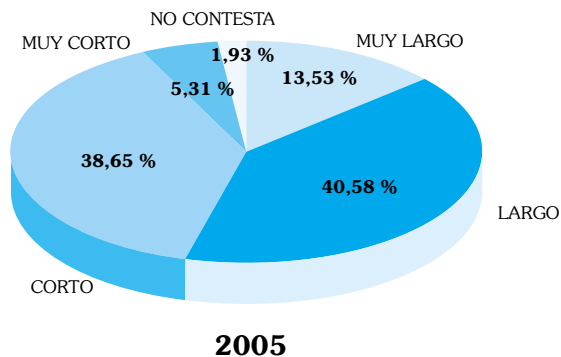


DIAGRAMA 23

### VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

#### 3. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?

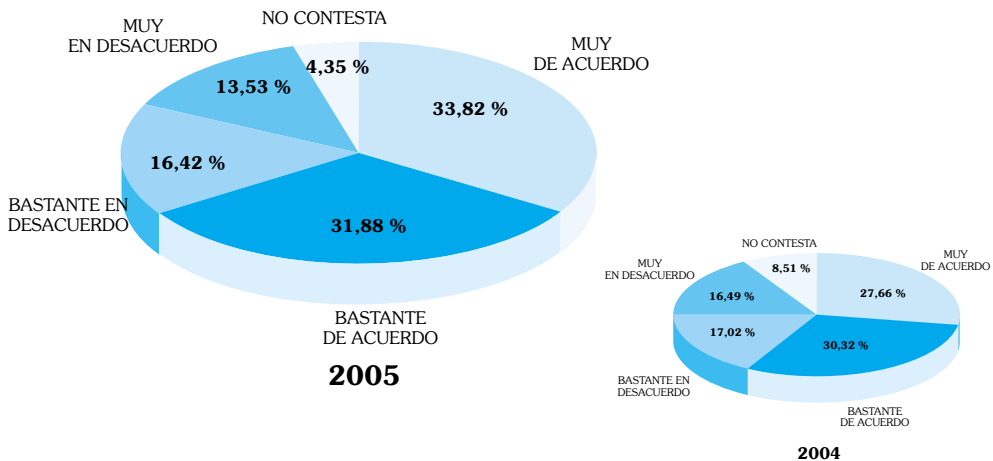


DIAGRAMA 24

#### 4. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:

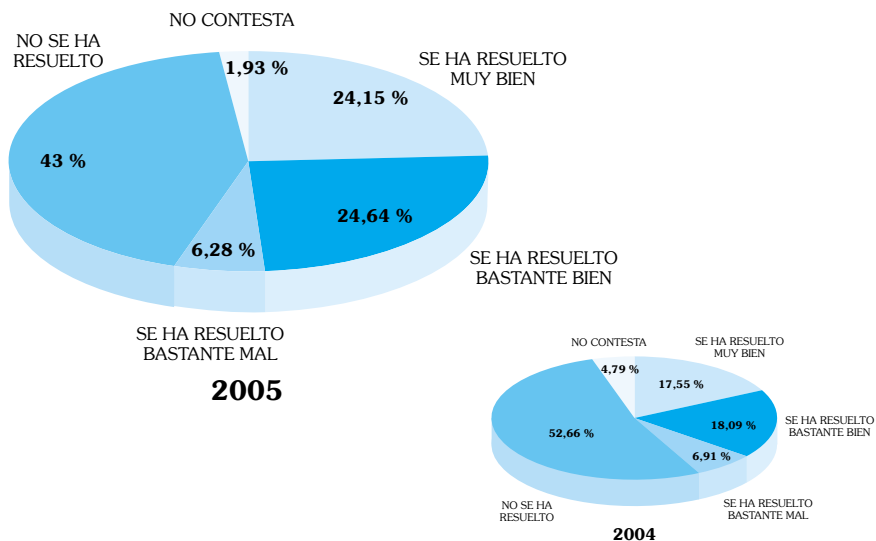


DIAGRAMA 25

## VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

### 5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko?

(Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

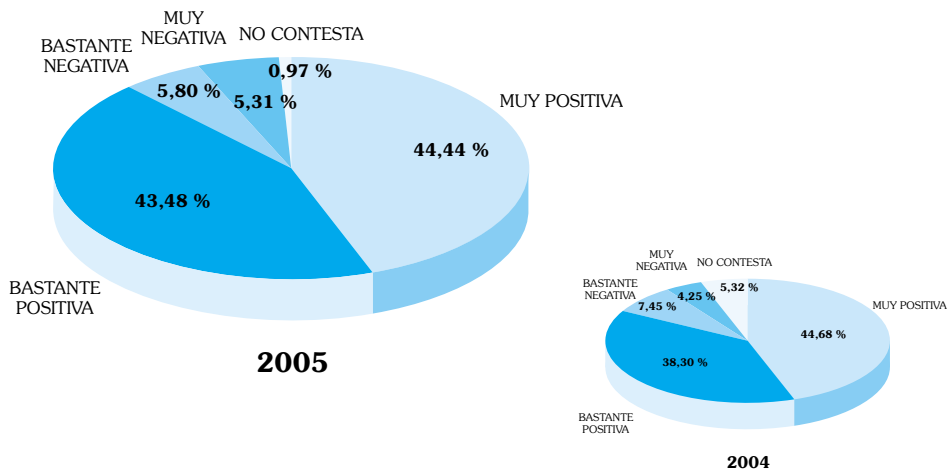


DIAGRAMA 26

### 6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

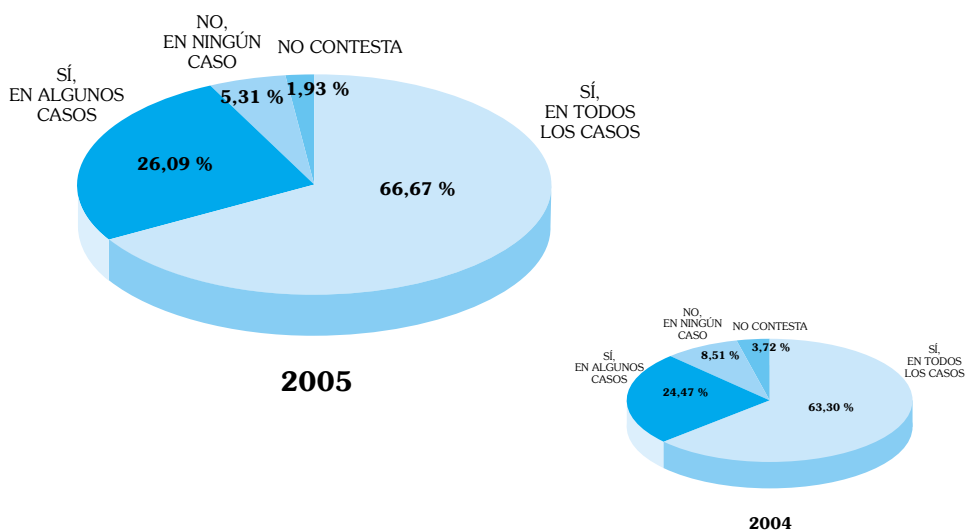
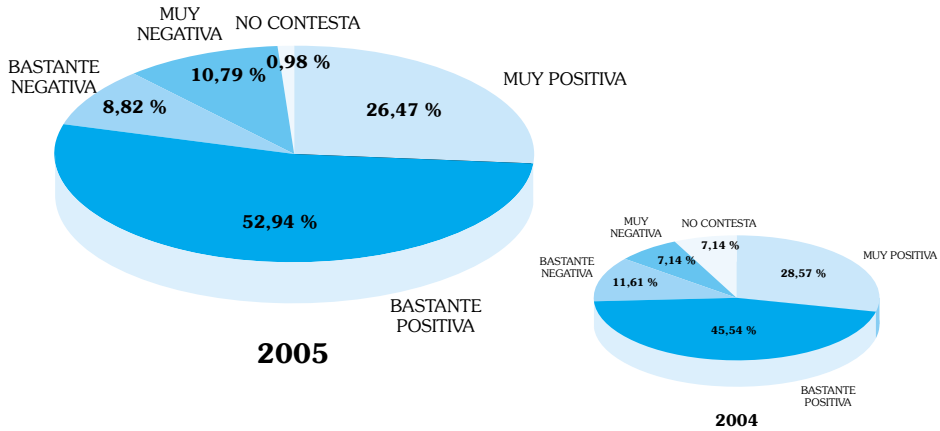


DIAGRAMA 27

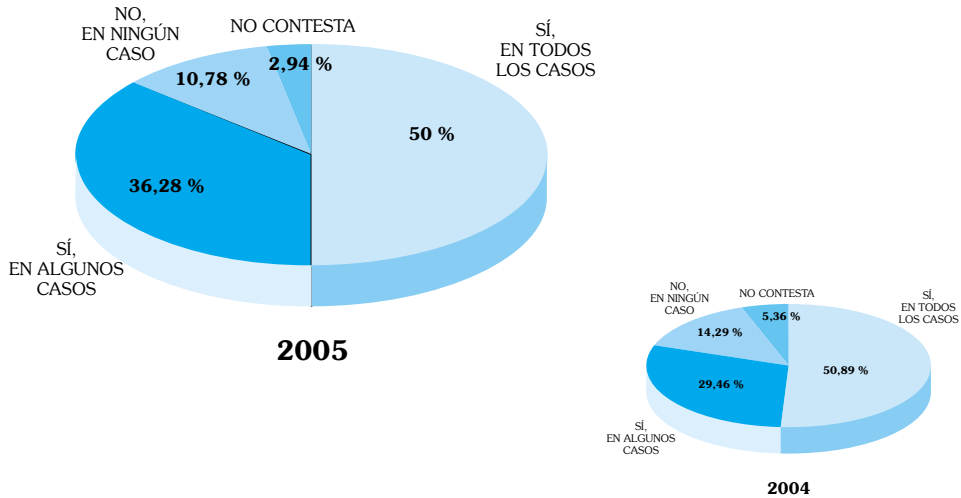
**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LOS RECLAMANTES CUYO PROBLEMA “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”**

**5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko?**  
 (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)



**DIAGRAMA 28**

**6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**



**DIAGRAMA 29**



# **ÍNDICE DE MATERIAS**



**A****Abogados y procuradores, colegios de**

- Actuaciones profesionales, 183, 301, 458
- Asistencia jurídica gratuita, 185
- Dilaciones indebidas, 185
  - Procedimiento sancionador, 186
- Expediente, acceso al, 183, 301, 458

**Abusos sexuales**

- Menores, 182

**Accesibilidad**

- Ambulatorios, 260, 682
- Calles, desniveles entre, 682
- Centros docentes, 73, 95, 676
- Edificios de uso público, 683
- Edificios públicos, 676, 826
- Estacionamientos, 678
- Locales comerciales, 684, 827
- Mujeres
  - Servicios sociales, 557, 682
- Personas con discapacidad, 826
- Personas sin hogar, 684
- Transportes, 232, 235, 680
- Viviendas de protección oficial, 684

**Acceso en condiciones de igualdad, derecho de**

- Edad, límite de, 95
- Función pública general, 810
- Personas con discapacidad
  - Accesibilidad, 95
  - Acceso, 89, 105, 675, 811
  - Sustituciones, 91

**Actividades clasificadas**

- Caza
  - Libertad y seguridad personal, derecho a la, 222
  - Ruidos, 222
- Conciertos
  - Ruidos, 224
- Explotaciones de gravera
  - Licencias, 218
- Hostelería, establecimientos de
  - Humos y olores, 208, 216, 822
  - Ruidos, 207, 211, 212, 214, 354, 462, 822
- Industrias, 208, 822
- Integridad física y moral, derecho a la, 208
- Intimidad, derecho a la, 208
- Locales de reunión
  - Ruidos, 207, 822

- Trenes
  - Ruidos, 221
- Actividades culturales**
  - Principio de legalidad, 69
- Administración local**
  - Información, derecho a la, 229, 258, 509
  - Normalización lingüística, 67
  - Participación, derecho a la, 229, 258, 509
- ADN**
  - Personas a identificar, 140, 810
- Agua, abastecimiento de, 231**
- Alardes**
  - Discriminación por razón de sexo
    - Mujeres, 329, 396, 460, 461, 575, 804
- Alumnos, admisión de, 816**
  - Menores en adopción, 74, 82
- Ambulatorios**
  - Accesibilidad, 260, 682
- Animales, protección de los, 34**
  - Espacios públicos, 40
- Ararteko, falta de colaboración con el**
  - Departamento de Interior, 146
  - Policía, 144, 146
  - Tráfico, 133
- Armas**
  - Menores, 34, 38
- Arrendamiento**
  - Viviendas de protección oficial, 270
- Ascensores**
  - Locales comerciales, 280, 294
- Asentamientos**
  - Personas de minorías culturales, 669
- Asistencia jurídica gratuita**
  - Abogados y procuradores, colegios de, 185
- Asistencia psiquiátrica**
  - Personas en prisión, 176
- Asistencia sanitaria**
  - Urgencias pediátricas, 249
  - Urgencias, vacantes en, 251
- Asociaciones**
  - Ayudas y becas, 467
- Aukera Guztiak**
  - Elecciones, 282
  - Intimidad, derecho a la, 282
  - Libertad ideológica, derecho a la, 282
  - Participación política, derecho a la, 282
  - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 282
- Ayuda a domicilio**
  - Personas mayores, 42, 593
- Ayudas y becas**
  - Asociaciones, 467
- Ayudas y subvenciones**
  - Discriminación por razón de sexo
    - Mujeres, 581

- Empresas, creación de
  - Requisitos, 253, 254
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 276
- Viviendas, adquisición de, 459

**B****Basuras**

- Tasas municipales, 126

**Bicicletas**

- Tráfico, 132, 312, 458

**Botellón**

- Policía, 142

**C****Calabozos**

- Personas detenidas, 165

**Calles, desniveles entre**

- Accesibilidad, 682

**Caminos y carreteras**

- Dominio público, uso privativo del, 231, 236, 391, 457
- Obras públicas, 232, 240, 241

**Campos de trabajo**

- Información, derecho a la, 68

**Candidaturas**

- Elecciones, 282

**Cárceles**

- Personas en prisión, 189

**Catálogos**

- Personas con discapacidad
  - Normalización lingüística, 69, 685

**Caza**

- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 222
- Procedimiento sancionador
  - Defensa, derecho a la, 319, 459
- Reglamentar, necesidad de, 33
- Ruidos, 222

**Centros de alojamiento**

- Personas sin hogar, 50

**Centros de consumo supervisado**

- Personas drogodependientes, 45

**Centros de día**

- Personas mayores, 593

**Centros de internamiento**

- Menores infractores, 183, 622

**Centros de protección**

- Menores, 182
- Menores extranjeros en desamparo, 610, 671

**Centros docentes**

- Accesibilidad, 73, 95, 676
- Ubicación y mantenimiento, 73

**Cirugía**

- Listas de espera
  - Personas en prisión, 176
- Personas en prisión, 176

**Colectivos sociales, 689**

- Menores, 658
- Mujeres, 689
- Personas con discapacidad, 689
- Personas con enfermedad mental, 689
- Personas detenidas, 689
- Personas en prisión, 689
- Personas en riesgo de exclusión, 689
- Personas enfermas de sida, 689
- Personas extranjeras, 671, 689
- Personas gitanas, 689
- Personas mayores, 689
- Personas sin hogar, 689
- Víctimas del franquismo, 689
- Víctimas del terrorismo, 689

**Comisión Jurídica Asesora de Euskadi**

- Procedimiento administrativo, 229

**Conciertos**

- Ruidos, 224

**Conciliación de la vida familiar y laboral**

- Discriminación por razón de sexo
  - Mujeres, 582, 804
- Excedencia por maternidad, 93, 98
- Licencias y permisos, 89, 584

**Contaminación acústica**

- Caza, 222
- Conciertos, 224
- Hostelería, establecimientos de, 207, 211, 212, 214, 354, 462, 822
- Industrias, 208, 822
- Intimidad, derecho a la, 810
- Locales de reunión, 207, 822
- Trenes, 221

**Contaminación atmosférica**

- Hostelería, establecimientos de, 208, 216, 822
- Industrias, 208, 822

**Cuidado de personas dependientes**

- Discriminación por razón de sexo
  - Mujeres, 585, 699

**Cuidados paliativos**

- Personas con enfermedad terminal, 699

**D****Datos personales, 809**

- ADN
  - Personas a identificar, 140, 810
- Historias clínicas, 248
- Menores extranjeros en desamparo, 143, 616, 671
- Personas detenidas, 140, 154, 810

**Decomiso**

- Venta ambulante, 142, 150

**Defensa, derecho a la**

- Personas sancionadas
  - Caza, 319, 459
  - Tráfico, 361, 366, 374, 424, 457, 460

**Defensores del pueblo**

- Derechos humanos, 705
- Federación Iberoamericana del Ombudsman, 718
- Juan San Martín, 730
- Legislar, necesidad de, 729
- Menores, 707
  - Nuevas tecnologías, 707
- Participación, derecho a la, 702
- Personas extranjeras, 672
- Síndic de Greuges de Catalunya, 728

**Departamento de Interior**

- Ararteko, falta de colaboración con el, 146

**Depósitos municipales**

- Personas detenidas, 165

**Derechos ante la Administración de justicia, 178**

- Información, derecho a la
  - Copias de documentos, 181
- Personas con antecedentes penales, 181
- Registro civil, 187

**Derechos de las personas consumidoras**

- Energía eléctrica, suministro de, 34, 39
  - Salud, derecho a la, 34
- Menores
  - Armas, 34, 38

**Derechos en el procedimiento administrativo**

- Expediente, acceso al, 347, 463
- Participación, derecho a la, 258
- Recurso administrativo, derecho al, 129, 130, 162, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 812, 813

**Derechos fundamentales, 801**

- Acceso en condiciones de igualdad, derecho de
  - Edad, límite de, 95
  - Función pública general, 810
  - Personas con discapacidad, 89, 91, 95, 105, 675, 811
- Defensa, derecho a la
  - Personas sancionadas, 319, 361, 366, 374, 424, 457, 459, 460
- Educación, derecho a la, 815
  - Menores, 74, 76, 79, 82, 633
  - Menores de minorías culturales, 639
  - Menores extranjeros, 637, 699
  - Personas con discapacidad, 73, 676
- Huelga, derecho a la
  - Función pública docente, 124
- Igualdad, derecho a la, 803
  - Familia, 701
  - Mujeres, 89, 93, 98, 280, 329, 396, 460, 461, 552, 575, 578, 579, 580, 581, 582, 584, 585, 586, 699, 803, 804
  - Personas con discapacidad, 806
  - Personas extranjeras, 135, 145, 148, 150, 412, 460, 667, 671, 804, 809
  - Personas homosexuales, 180
- Integridad física y moral, derecho a la
  - Actividades clasificadas, 208
  - Menores, 76, 135, 136, 182, 539, 548, 702, 833
  - Mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819

- Personas a identificar, 135, 148
- Personas detenidas, 138, 147, 173, 807, 808
- Personas en prisión, 175
- Personas extranjeras, 135, 148, 150, 412, 460, 671, 809
- Víctimas del terrorismo, 548, 806
- Intimidad, derecho a la
  - Actividades clasificadas, 208
  - Aukera Guztiak, 282
  - Contaminación acústica, 810
  - Datos personales, 248, 809
  - Menores extranjeros en desamparo, 143, 616, 671
  - Personas con antecedentes penales, 181
  - Personas procesadas, 173
- Libertad ideológica, derecho a la
  - Aukera Guztiak, 282
- Libertad y seguridad personal, derecho a la
  - Caza, 222
  - Menores, 76, 135, 136, 539, 548, 702, 833
  - Mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819
  - Personas con enfermedad mental, 174
  - Personas detenidas, 138, 808
  - Personas en prisión, 174, 175
  - Personas extranjeras, 135, 136
  - Víctimas del terrorismo, 548
- Participación política, derecho a la
  - Aukera Guztiak, 282
- Personas a identificar
  - Datos personales, 140, 810
- Personas detenidas
  - Datos personales, 140, 154, 810
- Propia imagen, derecho a la
  - Personas con discapacidad, 679
- Reinserción social, derecho a la
  - Personas en prisión, 174, 175, 189, 814
- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 812
  - Asistencia jurídica gratuita, 185
  - Aukera Guztiak, 282
  - Dilaciones indebidas, 179
  - Expediente, acceso al, 301, 347, 458, 463
  - Personas a identificar, 135, 148
  - Personas extranjeras, 174
  - Personas sancionadas, 129, 130, 162, 319, 361, 366, 374, 424, 457, 459, 460, 812, 813
  - Víctimas de delitos, 143
- Vida, derecho a la
  - Mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819
  - Personas en prisión, 175
  - Víctimas del terrorismo, 548, 806
- Derechos humanos, 801**
  - Acceso en condiciones de igualdad, derecho de
    - Función pública general, 810
    - Personas con discapacidad, 811
  - Defensores del pueblo, 705



- Discriminación, derecho a la no
  - Mujeres, 329, 396, 460, 461, 575, 578, 579, 580, 581, 582, 584, 585, 586, 699, 803, 804
  - Personas extranjeras, 135, 145, 148, 150, 412, 460, 667, 671, 804, 809
- Educación, derecho a la, 815
  - Personas con discapacidad, 73, 676
- Educación en valores, 548
- Igualdad, derecho a la, 89, 93, 98, 280, 584, 803
  - Mujeres, 329, 396, 460, 461, 575, 578, 579, 580, 581, 582, 584, 585, 586, 699, 803, 804
  - Personas extranjeras, 135, 145, 148, 150, 412, 460, 667, 671, 804, 809
- Integridad física y moral, derecho a la, 208
  - Menores, 76, 135, 136, 539, 548, 702, 833
  - Mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819
  - Personas a identificar, 135, 148
  - Personas detenidas, 138, 150, 173, 808
  - Personas extranjeras, 135, 148, 150, 412, 460, 671, 809
  - Víctimas del terrorismo, 806
- Intimidad, derecho a la, 208, 809
  - Contaminación acústica, 810
  - Datos personales, 248, 809
- Libertad de residencia, derecho a la
  - Personas extranjeras, 227
- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 222
  - Menores, 76, 135, 136, 539, 548, 702, 833
  - Mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819
  - Personas detenidas, 138, 808
  - Personas extranjeras, 135, 136
- Menores, 658, 704
  - Educación, derecho a la, 74, 76, 79, 82
- Menores extranjeros, 699
- Mujeres, 699
- Personas a identificar
  - Datos personales, 140, 810
- Personas con discapacidad, 806
- Personas con enfermedad terminal, 699
- Personas detenidas
  - Datos personales, 140, 154, 810
- Personas extranjeras, 699
  - Normalización jurídica, 661, 664, 805
  - Padrón, 661, 664, 805
- Reinserción social, derecho a la
  - Personas en prisión, 814
- Reparación, derecho a la
  - Víctimas del terrorismo, 548
- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 812
  - Personas a identificar, 135, 148
  - Personas extranjeras, 174
- Víctimas del terrorismo, 548
- Vida, derecho a la
  - Mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819
  - Víctimas del terrorismo, 806
- Vivienda, derecho a la
  - Personas de minorías culturales, 280

**Derechos sociales, 801**

- Asociaciones
  - Ayudas y becas, 467
- Familia, 819
  - Conciliación de la vida familiar y laboral, 89, 93, 98, 584
- Familias monoparentales
  - IRPF, 120
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 821
  - Contaminación acústica, 207, 211, 212, 214, 221, 222, 224, 354, 462, 822
  - Contaminación atmosférica, 208, 216, 822
  - Desarrollo sostenible, 517
  - Parques naturales, 34, 35
  - Residuos urbanos, 210
- Menores, 819
  - Armas, 34, 38
  - Centros de protección, 182
  - Colectivos sociales, 658
  - Menores con enfermedad mental, 646
  - Menores de minorías culturales, 639
  - Menores descendientes de temporeros, 629, 820
  - Menores detenidos, 649
  - Menores en desamparo, 606, 608, 819
  - Menores extranjeros, 637, 699
  - Menores extranjeros en desamparo, 530, 610, 820
  - Menores infractores, 183, 617, 622, 820
  - Salud, derecho a la, 74, 816
- Mujeres
  - Violencia contra las mujeres, 557
- Padrón, 51
- Patrimonio cultural, 69
  - Patrimonio arquitectónico, 459
- Personas con discapacidad, 56
  - Accesibilidad, 73, 95, 232, 235, 260, 557, 676, 680, 682, 683, 684, 826, 827
  - Estacionamientos, 134, 678
  - Euskara y sociedad, 69, 685
  - Función pública docente, 95
  - Función pública general, 89, 105, 675, 811
  - Función pública sanitaria, 91
  - Integración laboral, 675, 827
  - Integración social, 826
  - IVTM, 111, 307, 458, 677, 817
  - Necesidades educativas especiales, 73, 636
  - Padrón, 57
  - Pensiones no contributivas, 63
  - Perros de asistencia, 476, 685
- Personas con enfermedad mental
  - Atención comunitaria, 247
- Personas de minorías culturales, 441, 462, 669, 673
  - Viviendas de protección oficial, 280
- Personas drogodependientes
  - Centros de consumo supervisado, 45
- Personas en riesgo de exclusión, 545
  - Prestaciones económicas, 52
  - Salud, derecho a la, 247

- Personas enfermas de sida
  - Salud, derecho a la, 247, 821
- Personas extranjeras, 52, 54, 430, 435, 463, 669
  - Padrón, 52, 61, 481, 504
  - Salud, derecho a la, 246
- Personas mayores, 827
  - Ayuda a domicilio, 42, 593
  - Centros de día, 593
  - Prestaciones sanitarias, 827
  - Prestaciones sociosanitarias, 827
  - Residencias, 42, 58, 593
  - Servicios sociales, 527, 827
- Personas sin hogar, 56
  - Centros de alojamiento, 50
  - Padrón, 52, 61, 65
  - Salud, derecho a la, 247
- Salud, derecho a la, 821
  - Energía eléctrica, suministro de, 34
  - Menores, 74, 816
  - Mujeres, 175
  - Personas con enfermedad mental, 176
  - Personas en prisión, 175, 176, 177
  - Personas en riesgo de exclusión, 247
  - Personas enfermas de sida, 247, 821
  - Personas extranjeras, 246
  - Personas mayores, 827
  - Personas sin hogar, 247
  - Residuos urbanos, 210
- Trabajo, derecho al
  - Ayudas y subvenciones, 253, 254
  - Personas con discapacidad, 675, 827
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 823
  - Ayudas y subvenciones, 276
  - Familias monoparentales, 274
  - Mujeres, 567, 824
  - Personas con discapacidad, 274
  - Personas con enfermedad mental, 274
  - Personas dependientes, 274
  - Personas jóvenes, 276, 542, 825
  - Personas sin hogar, 276, 545, 825
  - Políticas fiscales, 268
  - Políticas urbanísticas, 268
  - Unidades convivenciales, 279
  - Viviendas de protección oficial, 269, 270, 271, 277, 279, 813, 823
  - Viviendas vacías, 274
  - Viviendas, adquisición de, 459
- Vivienda, derecho a la
  - Personas de minorías culturales, 280
- Derechos y deberes de la ciudadanía**
  - Derechos ante la Administración de justicia, 178
    - Información, derecho a la, 181
    - Personas con antecedentes penales, 181
  - Derechos de las personas consumidoras
    - Energía eléctrica, suministro de, 34, 39
    - Menores, 34, 38

## Derechos en el procedimiento administrativo

- Expediente, acceso al, 183, 301, 347, 458, 463
- Notificaciones, 129, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 812
- Participación, derecho a la, 258
- Personas de estados miembros de la UE, 131
- Recurso administrativo, derecho al, 129, 130, 162, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 812, 813

## Igualdad tributaria, 817

## Información, derecho a la

- Abogados y procuradores, colegios de, 183, 301, 458
- Administración local, 229, 258, 509
- Campos de trabajo, 68
- Listas de espera, 245, 247

## Padrón, 228

## Participación, derecho a la

- Administración local, 229, 258, 517
- Defensores del pueblo, 702

## Propiedad privada, derecho a la, 818

- Clasificaciones, 257, 266, 818
- Locales comerciales, 294
- Parques naturales, 34, 35
- Planeamiento urbanístico, 818
- Proyectos de compensación, 258
- Proyectos de expropiación, 258
- Proyectos de reparcelación, 258, 265
- Responsabilidad administrativa, 818

**Desarrollo sostenible**

- Edificaciones, 517

**Detenciones**

- Policía, 138

**Disciplina urbanística**

- Edificaciones ilegales, 457
- Licencias urbanísticas, 259, 261

**Discriminación por razón de origen**

- Personas extranjeras
  - Policía, 135, 145, 148, 150, 412, 460, 667, 671, 804, 809

**Discriminación por razón de sexo**

- Mujeres, 557
  - Alardes, 329, 396, 460, 461, 575, 804
  - Ayudas y subvenciones, 581
  - Conciliación de la vida familiar y laboral, 582, 804
  - Cuidado de personas dependientes, 585, 699
  - Empleadas de hogar, 581, 804
  - Igualdad de mujeres y hombres, ley de, 586, 803
  - Lenguaje discriminatorio, 580
  - Manifestaciones culturales, 329, 396, 460, 461, 575, 578, 579, 804
  - Personas en riesgo de exclusión, 586
  - Registro civil, 584
  - Sociedades gastronómicas, 578

**Dominio público**

- Actividades culturales
  - Principio de legalidad, 69
- Interés público, 229

**Dominio público, uso privativo del**

- Caminos y carreteras, 231, 236, 391, 457
- Mercados, 231

**E****Edificaciones**

- Desarrollo sostenible, 517

**Edificaciones ilegales**

- Disciplina urbanística, 457

**Edificios de uso público**

- Accesibilidad, 683

**Edificios públicos**

- Accesibilidad, 676, 826

**Educación en derechos humanos**

- Educación en valores, 548
- Menores, 658

**Educación en valores**

- Educación en derechos humanos, 548

**Educación infantil**

- Aulas de 2 años, 71
- Comedores, 75
- Modelos lingüísticos, 74, 84
- Necesidades educativas especiales, 72, 633
- Planificación educativa, 74, 84, 816
- Precios públicos municipales, 124

**Educación no universitaria**

- Alumnos, admisión de
  - Menores en adopción, 74, 82, 816
- Educación infantil
  - Comedores, 75
  - Necesidades educativas especiales, 72, 633
  - Planificación educativa, 71, 74, 84, 816
- Educación primaria
  - Necesidades educativas especiales, 76
  - Planificación educativa, 72, 74, 76, 81, 84
- Educación secundaria obligatoria
  - Asistencia pedagógica domiciliaria, 76, 79
  - Transporte escolar, 75, 78
- Función pública docente
  - Condiciones de trabajo, 74, 84
  - Necesidades educativas especiales, 676

**Educación primaria**

- Guetos escolares, 76
- Modelos lingüísticos, 72, 74, 81, 84
- Necesidades educativas especiales, 76
- Planificación educativa, 74, 84

**Educación secundaria obligatoria**

- Asistencia pedagógica domiciliaria, 76, 79
- Modelos lingüísticos, 75, 78
- Transporte escolar, 75, 78

**Educación universitaria**

- Estudios, inicio de, 76
- Reclamaciones, 75

**Educación, derecho a la, 815**

- Menores
  - Necesidades educativas especiales, 76, 633
- Menores de minorías culturales
  - Necesidades educativas especiales, 639
- Menores extranjeros
  - Necesidades educativas especiales, 637, 699
- Personas con discapacidad, 73, 676

**Ejército, maniobras del, 143****Elecciones**

- Candidaturas, 280, 282
  - Mujeres, 280
- Procedimiento electoral, 280

**Embargos**

- Deudores, identificación de, 181

**Empleadas de hogar**

- Discriminación por razón de sexo
  - Mujeres, 581, 804

**Empresas, creación de**

- Ayudas y subvenciones, 253, 254

**Energía eléctrica, suministro de, 39, 231, 239**

- Salud, derecho a la, 34

**Espacios públicos**

- Animales, protección de los, 40

**Espectáculos públicos**

- Personas con discapacidad, 679

**Estacionamientos, 131, 163**

- Personas con discapacidad, 134, 678
- Tarjeta de estacionamiento, 131

**Euskara y administración pública**

- Administración local, 67
- Función pública docente, 92
- Función pública general, 89, 102, 811
- Función pública sanitaria, 91
- Internet, 68
- Policía, 67

**Euskara y educación**

- Modelos lingüísticos, 72, 74, 75, 78, 81, 84

**Euskara y sociedad**

- Catálogos
  - Personas con discapacidad, 69, 685

**Expediente, acceso al, 347, 463**

- Abogados y procuradores, colegios de, 183, 301, 458

**Explotaciones de gravera**

- Licencias, 218

**F****Familia, 819**

- Conciliación de la vida familiar y laboral
  - Excedencia por maternidad, 93, 98
  - Licencias y permisos, 89, 584
- Igualdad, derecho a la, 701

**Familias monoparentales**

- IRPF
  - Opción de tributación, 120
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 274

**Federación Iberoamericana del Ombudsman, 718****Función pública comunitaria**

Función pública sanitaria, 92

**Función pública docente**

Accesibilidad

Personas con discapacidad, 95

Conciliación de la vida familiar y laboral

Excedencia por maternidad, 93, 98

Concurso de traslados, 100

Condiciones de trabajo, 74, 84

Ingreso

Documentos acreditativos, 94

Normalización lingüística, 92

Sustituciones

Méritos, 93

Titulaciones, 94, 96, 446, 462

**Función pública estatal**

INEM, 90

**Función pública general**

Acceso

Personas con discapacidad, 89, 105, 675, 811

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 810

Bolsas de trabajo, 88

Conciliación de la vida familiar y laboral

Licencias y permisos, 89, 584

Funcionarios/as interinos/as, 88

Función pública estatal

INEM, 90

Ingreso

Normalización lingüística, 89, 102, 811

Normalización lingüística, 89, 102, 811

Oferta pública de empleo, 87

**Función pública policial**

Carrera administrativa, 96

Ingreso

Edad, límite de, 95

**Función pública sanitaria**

Función pública comunitaria, 92

Normalización lingüística, 91

Retribuciones, 90, 108

Sustituciones

Personas con discapacidad, 91

Titulaciones, 90

**G****Gestión urbanística**

Proyectos de compensación, 258

Proyectos de expropiación, 258

Proyectos de reparcelación, 258, 265

Servicios públicos municipales

Urbanizaciones privadas de uso público, 264

**Ginecología, consultas de**

Listas de espera, 245, 821

Personas en prisión, 175

**Grupos de especial protección**

- Familia, 819
- Familias monoparentales
  - IRPF, 120
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 274
- Menores, 819
  - Abusos sexuales, 182
  - Armas, 34, 38
  - Centros de protección, 182
  - Colectivos sociales, 658, 689
  - Defensores del pueblo, 707
  - Derechos humanos, 658, 704
  - Educación en derechos humanos, 658
  - Educación infantil, 75, 124
  - Educación no universitaria, 71, 72, 74, 76, 81, 84, 816
  - Educación secundaria obligatoria, 75, 76, 78, 79
  - Integridad física y moral, derecho a la, 76, 548, 702
  - Legislar, necesidad de, 659
  - Libertad y seguridad personal, derecho a la, 76, 548, 702
  - Malos tratos, 135, 136, 182
  - Menores con enfermedad mental, 646
  - Menores de minorías culturales, 639
  - Menores descendientes de temporeros, 629, 820
  - Menores detenidos, 649
  - Menores en adopción, 74, 82
  - Menores en desamparo, 606, 608, 819
  - Menores extranjeros, 637, 699
  - Menores extranjeros en desamparo, 143, 530, 610, 616, 671, 820
  - Menores infractores, 183, 617, 622, 820
  - Necesidades educativas especiales, 72, 73, 75, 76, 633, 636, 676
  - Personas con discapacidad, 636
  - Personas detenidas, 808
  - Salud, derecho a la, 74, 816
  - Violencia escolar (bullying), 539, 833
- Mujeres, 552
  - Candidaturas, 280
  - Colectivos sociales, 689
  - Conciliación de la vida familiar y laboral, 89, 93, 98, 584
  - Derechos humanos, 699
  - Discriminación por razón de sexo, 329, 396, 460, 461, 557, 575, 578, 579, 580, 581, 582, 584, 585, 586, 699, 803, 804
  - Personas en prisión, 175
  - Procedimiento judicial, 172, 173
  - Quejas, 553
  - Servicios sociales, 557, 682
  - Violencia contra las mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 824
- Personas con antecedentes penales
  - Procedimiento judicial, 181
- Personas con discapacidad, 806
  - Accesibilidad, 73, 95, 232, 235, 260, 557, 676, 680, 682, 826
  - Colectivos sociales, 689
  - Educación, derecho a la, 73, 676
  - Espectáculos públicos, 679



- Estacionamientos, 134, 678
- Función pública docente, 95
- Función pública general, 89, 105, 675, 811
- Función pública sanitaria, 91
- Integración social, 826
- IVTM, 111, 307, 458, 677, 817
- Mujeres, 557, 682
- Necesidades educativas especiales, 73, 636
- Pensiones no contributivas, 63
- Perros de asistencia, 476, 685
- Servicios sociales, 57
- Servicios sociosanitarios, 56
- Trabajo, derecho al, 675, 827
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 274
- Personas con discapacidad visual
  - Euskara y sociedad, 69, 685
- Personas con enfermedad mental
  - Atención comunitaria, 247
  - Colectivos sociales, 689
  - Menores, 646
  - Penas, cumplimiento de las, 174
- Personas en prisión, 174, 176
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 274
- Personas con enfermedad terminal
  - Derechos humanos, 699
- Personas de minorías culturales, 673, 805
  - Asentamientos, 441, 462, 669
  - Resolución de conflictos, 280
  - Servicios sociales, 441, 462
  - Viviendas de protección oficial, 280
- Personas dependientes
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 274
- Personas desaparecidas
  - Principio de coordinación, 155
- Personas detenidas
  - Calabozos, 165
  - Colectivos sociales, 689
  - Datos personales, 140, 154, 810
  - Depósitos municipales, 165
  - Libertad y seguridad personal, derecho a la, 808
  - Menores, 649, 808
- Personas drogodependientes
  - Centros de consumo supervisado, 45
- Personas en prisión
  - Cárceles, 189
  - Colectivos sociales, 689
  - Muertes y suicidios, 175
  - Mujeres, 175
  - Pena, lugar de cumplimiento de la, 175
  - Penas, cumplimiento de las, 174
  - Personas con enfermedad mental, 174, 176
  - Personas extranjeras, 178
  - Prestaciones sanitarias, 176, 177

- Personas en riesgo de exclusión, 545
  - Colectivos sociales, 689
  - Discriminación por razón de sexo, 586
  - Prestaciones económicas, 52
  - Prestaciones sanitarias, 247
- Personas enfermas de sida
  - Colectivos sociales, 689
  - Prestaciones sanitarias, 247, 821
- Personas extranjeras, 430, 463
  - Asentamientos, 52, 54, 435, 463, 669
  - Colectivos sociales, 671, 689
  - Defensores del pueblo, 672
  - Derechos humanos, 699
  - Discriminación por razón de origen, 135, 145, 148, 150, 412, 460, 667, 671, 804, 809
  - Educación no universitaria, 76
  - Libertad de residencia, derecho a la, 227
  - Malos tratos, 135, 148, 150, 412, 460, 671, 809
  - Menores, 530, 610, 637, 699, 820
  - Menores en desamparo, 664, 805
  - Normalización jurídica, 661, 664, 805
  - Padrón, 227, 481, 504, 661, 664, 805
  - Personas en prisión, 178
  - Prestaciones sanitarias, 246
  - Procedimiento judicial, 174
  - Servicios sociales, 52, 54, 61, 430, 435, 463, 481, 504, 669
- Personas gitanas, 441, 462, 673, 805
  - Colectivos sociales, 689
  - Educación no universitaria, 76
  - Menores, 639
- Personas homosexuales
  - Registro civil, 180
- Personas jóvenes
  - Campos de trabajo, 68
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 276, 542, 825
- Personas mayores, 827
  - Ayuda a domicilio, 42, 593
  - Centros de día, 593
  - Colectivos sociales, 689
  - Prestaciones sanitarias, 827
  - Prestaciones sociosanitarias, 827
  - Residencias, 42, 58, 593
  - Servicios sociales, 527, 827
- Personas sin hogar
  - Accesibilidad, 684
  - Colectivos sociales, 689
  - Prestaciones sanitarias, 247
  - Servicios sociales, 50, 52, 61, 65
  - Servicios sociosanitarios, 56
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 276, 545, 825
- Personas temporeras
  - Menores, 629, 820
- Víctimas del franquismo
  - Colectivos sociales, 689

Víctimas del terrorismo  
 Colectivos sociales, 689

**Guarderías municipales**

Precios públicos municipales, 124

**H**

**Historias clínicas**

Datos personales, 248

**Hostelería, establecimientos de**

Humos y olores, 208, 216, 822

Ruidos, 207, 211, 212, 214, 354, 462, 822

**Huelga, derecho a la**

Función pública docente

Guarderías municipales, 124

**Humos y olores**

Hostelería, establecimientos de, 208, 216, 822

**I**

**IBI**

Sujeto pasivo, 123

Valoración catastral, 111

**Igualdad de mujeres y hombres, ley de**

Discriminación por razón de sexo

Mujeres, 586, 803

**Igualdad tributaria, 817**

**Igualdad, derecho a la, 803**

Familia, 701

Mujeres, 552

Alardes, 329, 396, 460, 461, 575, 804

Ayudas y subvenciones, 581

Candidaturas, 280

Conciliación de la vida familiar y laboral, 582, 804

Cuidado de personas dependientes, 585, 699

Empleadas de hogar, 581, 804

Función pública docente, 93, 98

Función pública general, 89, 584

Igualdad de mujeres y hombres, ley de, 586, 803

Lenguaje discriminatorio, 580

Manifestaciones culturales, 579

Personas en riesgo de exclusión, 586

Registro civil, 584

Sociedades gastronómicas, 578

Personas con discapacidad, 806

Personas extranjeras

Policía, 135, 145, 148, 150, 412, 460, 667, 671, 804, 809

Personas homosexuales

Registro civil, 180

**IIVTNU**

Liquidaciones tributarias

Notificaciones, 387, 458

**Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica**

Personas con discapacidad, 111, 307, 458, 677, 817

**Impuestos forales**

## IRPF

- Autoliquidaciones, 110, 817
- Base imponible, 121
- Base imponible, reducciones en la, 116
- Exenciones, 122
- Liquidaciones tributarias, 113
- Opción de tributación, 120

**Impuestos municipales**

## IBI

- Sujeto pasivo, 123
- Valoración catastral, 111

## IIVTNU

- Liquidaciones tributarias, 387, 458

## IVTM

- Personas con discapacidad, 111, 307, 458, 677, 817

**Incineradoras**

- Residuos urbanos, 210

**Industrias**

- Humos y olores, 208, 822
- Ruidos, 208, 822

**INEM**

- Función pública general, 90

**Infertilidad, tratamientos de**

- Listas de espera, 245

**Información, derecho a la**

- Abogados y procuradores, colegios de, 183, 301, 458
- Administración local, 229, 258, 509
- Campos de trabajo, 68
- Listas de espera, 245, 247

**Integración laboral**

- Personas con discapacidad, 675, 827

**Integridad física y moral, derecho a la**

- Actividades clasificadas, 208

## Menores

- Abusos sexuales, 182
- Malos tratos, 135, 136, 182
- Violencia escolar (bullying), 76, 539, 548, 702, 833

## Mujeres

- Violencia contra las mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819

## Personas a identificar

- Malos tratos, 135, 148

## Personas detenidas, 138

- Malos tratos, 147, 173, 807

## Menores, 808

- Tortura, 147, 173, 807

## Personas en prisión

- Muertes y suicidios, 175

## Personas extranjeras

- Malos tratos, 135, 148, 150, 412, 460, 671, 809
- Policía, 150

- Víctimas del terrorismo, 548, 806

**Interés público**

- Dominio público, 229

**Internet**

Normalización lingüística, 68

**Intimidad, derecho a la**

Actividades clasificadas, 208

Aukera Guztiak, 282

Contaminación acústica, 810

Datos personales, 809

Historias clínicas, 248

Menores extranjeros en desamparo

Datos personales, 143, 616, 671

Personas a identificar

Datos personales, 140, 810

Personas con antecedentes penales, 181

Personas detenidas

Datos personales, 140, 154, 810

Personas procesadas, 173

**Investigaciones internas**

Policía, 138

**IRPF**

Autoliquidaciones, 110, 817

Base imponible

Pensiones de viudedad, 121

Base imponible, reducciones en la

Pensiones compensatorias, 116

Exenciones

Jubilaciones voluntarias, 122

Liquidaciones tributarias

Prescripción, 113

Opción de tributación

Familias monoparentales, 120

**J****Juan San Martín**

Defensores del pueblo, 730

**Jubilaciones voluntarias**

IRPF

Exenciones, 122

**L****Legislar, necesidad de**

Defensores del pueblo, 729

Menores, 659

Suelo, 257

Viviendas de protección oficial, 271

**Lenguaje discriminatorio**

Discriminación por razón de sexo

Mujeres, 580

Personas extranjeras

Policía, 145

**Libertad de residencia, derecho a la**

Personas extranjeras, 227

**Libertad ideológica, derecho a la**

Aukera Guztiak, 282

**Libertad y seguridad personal, derecho a la**

Caza, 222

Menores

Malos tratos, 135, 136

Violencia escolar (bullying), 76, 539, 548, 702, 833

Mujeres

Violencia contra las mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819

Personas con enfermedad mental, 174

Personas detenidas, 138, 808

Personas en prisión, 174

Muertes y suicidios, 175

Personas extranjeras

Malos tratos, 135, 136

Víctimas del terrorismo, 548

**Licencias**

Explotaciones de gravera, 218

**Licencias urbanísticas, 259, 261****Listas de espera**

Cirugía

Personas en prisión, 176

Ginecología, consultas de, 245, 821

Infertilidad, tratamientos de, 245

Información, derecho a la, 245, 247

**Locales comerciales**

Accesibilidad, 684, 827

Ascensores, 280, 294

**Locales de reunión**

Ruidos, 207, 822

**M****Malos tratos**

Menores, 135, 136, 182

Personas a identificar, 135, 148

Personas detenidas, 147, 173, 807

Personas extranjeras, 135, 148, 150, 412, 460, 671, 809

**Manifestaciones culturales**

Discriminación por razón de sexo

Mujeres, 329, 396, 460, 461, 575, 578, 579, 804

**Medio ambiente adecuado, derecho a un, 821**

Contaminación acústica

Caza, 222

Conciertos, 224

Hostelería, establecimientos de, 207, 211, 212, 214, 354, 462, 822

Locales de reunión, 207, 822

Trenes, 221

Contaminación atmosférica

Hostelería, establecimientos de, 208, 216, 822

Industrias, 208, 822

Desarrollo sostenible

Edificaciones, 517

Parques naturales

Propiedad privada, derecho a la, 34, 35

Residuos urbanos

Incineradoras, 210

**Menores, 819**

- Abusos sexuales, 182
- Armas, 34, 38
- Centros de protección, 182
- Colectivos sociales, 658
- Defensores del pueblo, 707
- Derechos humanos, 658, 704
- Educación en derechos humanos, 658
- Educación infantil
  - Comedores, 75
  - Modelos lingüísticos, 74, 84
  - Planificación educativa, 71, 74, 84, 816
  - Precios públicos municipales, 124
- Educación no universitaria
  - Alumnos, admisión de, 74, 82, 816
  - Necesidades educativas especiales, 72, 73, 74, 76, 633, 636, 637, 639, 676, 699, 816
- Educación primaria
  - Modelos lingüísticos, 72, 74, 81, 84
  - Planificación educativa, 72, 74, 76, 81, 84
- Educación secundaria obligatoria
  - Asistencia pedagógica domiciliaria, 76, 79
  - Modelos lingüísticos, 75, 78
  - Transporte escolar, 75, 78
- Legislar, necesidad de, 659
- Malos tratos, 182
- Menores con enfermedad mental, 646
- Menores de minorías culturales
  - Necesidades educativas especiales, 639
- Menores descendientes de temporeros, 629, 820
- Menores detenidos, 649
- Menores en adopción
  - Educación no universitaria, 74, 82
- Menores en desamparo, 606
  - Violencia contra sus madres, 608, 819
- Menores extranjeros
  - Necesidades educativas especiales, 637, 699
- Menores extranjeros en desamparo, 530, 610, 664, 805, 820
  - Centros de protección, 671
  - Datos personales, 143, 616, 671
- Menores infractores, 183, 617, 820
  - Centros de internamiento, 183, 622
- Personas con discapacidad
  - Necesidades educativas especiales, 636
- Personas detenidas, 808
- Personas extranjeras
  - Educación no universitaria, 76
- Personas gitanas
  - Educación no universitaria, 76
- Salud, derecho a la, 74, 816
- Violencia escolar (bullying), 76, 539, 548, 702, 833

**Menores con enfermedad mental, 646****Menores de minorías culturales**

- Necesidades educativas especiales, 639

**Menores descendientes de temporeros, 629, 820****Menores detenidos, 649****Menores en desamparo, 606**

Violencia contra sus madres, 608, 819

**Menores extranjeros**

Derechos humanos, 699

Necesidades educativas especiales, 637, 699

**Menores extranjeros en desamparo, 530, 610, 664, 805, 820**

Centros de protección, 610, 671

Datos personales, 143, 616, 671

**Menores infractores, 183, 617, 820**

Centros de internamiento, 183, 622

**Mercados**

Dominio público, uso privativo del, 231

**Modelos lingüísticos**

Educación infantil, 74, 84

Educación primaria, 72, 74, 81, 84

Educación secundaria obligatoria, 75, 78

**Mujeres**

Alardes

Discriminación por razón de sexo, 329, 396, 460, 461, 575, 804

Ayudas y subvenciones

Discriminación por razón de sexo, 581

Candidaturas, 280

Colectivos sociales, 689

Conciliación de la vida familiar y laboral

Discriminación por razón de sexo, 582, 804

Cuidado de personas dependientes

Discriminación por razón de sexo, 585, 699

Derechos humanos, 699

Discriminación por razón de sexo, 557

Empleadas de hogar

Discriminación por razón de sexo, 581, 804

Función pública docente

Conciliación de la vida familiar y laboral, 93, 98

Función pública general

Conciliación de la vida familiar y laboral, 89, 584

Igualdad de mujeres y hombres, ley de

Discriminación por razón de sexo, 586, 803

Lenguaje discriminatorio

Discriminación por razón de sexo, 580

Manifestaciones culturales

Discriminación por razón de sexo, 329, 396, 460, 461, 575, 578, 579, 804

Personas con discapacidad, 557, 682

Personas en prisión, 175

Prestaciones sanitarias, 175

Personas en riesgo de exclusión

Discriminación por razón de sexo, 586

Procedimiento judicial, 172

Quejas, 553

Registro civil

Discriminación por razón de sexo, 584

Separación y divorcio, 173

Servicios sociales

Accesibilidad, 557, 682



- Sociedades gastronómicas
  - Discriminación por razón de sexo, 578
- Violencia contra las mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819
  - Servicios sociales, 557
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 567
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 824

**N****Necesidades educativas especiales**

- Educación no universitaria, 72, 73, 76, 633, 636, 637, 639, 676, 699
  - Necesidades sanitarias, 74, 816
- Menores de minorías culturales, 639
- Menores extranjeros, 637, 699
- Personas con discapacidad, 73, 636

**Normalización lingüística**

- Euskara y administración pública
  - Administración local, 67
  - Función pública docente, 92
  - Función pública general, 89, 102, 811
  - Función pública sanitaria, 91
  - Internet, 68
  - Policía, 67
- Euskara y educación
  - Modelos lingüísticos, 72, 74, 75, 78, 81, 84
- Euskara y sociedad
  - Catálogos, 69, 685

**Notificaciones**

- Procedimiento judicial
  - Personas extranjeras, 174
- Procedimiento sancionador
  - Tráfico, 129, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 812
- Procedimiento tributario, 387, 458

**Nuevas tecnologías**

- Menores
  - Defensores del pueblo, 707

**O****Obligación de resolver**

- Procedimiento sancionador
  - Tráfico, 459

**Obras públicas**

- Caminos y carreteras, 232, 240, 241

**Oferta pública de empleo**

- Función pública general, 87

**Ombudsman**

- Derechos humanos, 705
- Federación Iberoamericana del Ombudsman, 718
- Juan San Martín, 730
- Legislar, necesidad de, 729
- Menores, 707
  - Nuevas tecnologías, 707
- Participación, derecho a la, 702
- Personas extranjeras, 672
- Síndic de Greuges de Catalunya, 728

**Ordenación urbanística**

- Clasificaciones, 257, 266, 818
- Participación, derecho a la, 258

**P****Pacifistas**

- Colectivos sociales, 689

**Padrón**

- Derechos y deberes de la ciudadanía, 228
- Personas con discapacidad, 57
- Personas extranjeras, 227, 430, 435, 463, 481, 502, 661, 664, 805
- Personas sin hogar, 52, 61, 65
- Procedimiento de inscripción, 228, 380, 464
- Procedimiento de rectificación, 228, 237
- Servicios sociales, 51

**Parques naturales**

- Propiedad privada, derecho a la, 34, 35

**Participación política, derecho a la**

- Aukera Guztiak, 282

**Participación, derecho a la**

- Administración local, 229, 258, 509
- Defensores del pueblo, 702
- Ordenación urbanística, 258

**Patrimonio cultural, 69**

- Patrimonio arquitectónico, 459

**Pena, lugar de cumplimiento de la**

- Personas en prisión, 175

**Penas, cumplimiento de las**

- Personas con enfermedad mental, 174
- Personas en prisión, 174

**Pensiones de viudedad**

- IRPF, 121

**Pensiones no contributivas**

- Personas con discapacidad, 63

**Perros de asistencia, 476, 685****Personas con discapacidad**

- Accesibilidad, 826
  - Ambulatorios, 260, 682
  - Calles, desniveles entre, 682
  - Centros docentes, 73, 95, 676
  - Edificios de uso público, 683
  - Edificios públicos, 676, 826
  - Función pública docente, 95
  - Locales comerciales, 684, 827
  - Personas sin hogar, 684
  - Servicios sociales, 557, 682
  - Transportes, 232, 235, 680
  - Viviendas de protección oficial, 684
- Colectivos sociales, 689
- Educación, derecho a la, 73, 676
- Espectáculos públicos
  - Propia imagen, derecho a la, 679
- Estacionamientos, 134, 678
- Euskara y sociedad
  - Catálogos, 69, 685

- Función pública general
  - Acceso, 89, 105, 675, 811
- Función pública sanitaria
  - Sustituciones, 91
- Igualdad, derecho a la, 806
- Integración social, 826
- IVTM, 111, 307, 458, 677, 817
- Mujeres, 557, 682
- Necesidades educativas especiales, 73, 636
- Pensiones no contributivas, 63
- Perros de asistencia, 476, 685
- Servicios sociales
  - Padrón, 57
- Servicios sociosanitarios, 56
  - Principio de coordinación, 56
- Trabajo, derecho al, 675, 827
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 274

**Personas con enfermedad mental**

- Atención comunitaria
  - Financiación pública, 247
- Colectivos sociales, 689
- Menores, 646
- Penas, cumplimiento de las, 174
- Personas en prisión, 174, 176
  - Prestaciones sanitarias, 176
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 274

**Personas con enfermedad terminal**

- Derechos humanos, 699

**Personas de minorías culturales**

- Asentamientos, 441, 462, 669
- Integración social, 805
  - Principio de coordinación, 441, 462, 669, 673
- Personas gitanas, 673, 805
- Resolución de conflictos, 280
- Servicios sociales, 441, 462
- Viviendas de protección oficial, 280

**Personas dependientes**

- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 274

**Personas desaparecidas**

- Policía, 155

**Personas detenidas**

- Calabozos, 165
- Colectivos sociales, 689
- Depósitos municipales, 165
- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 808
- Malos tratos, 147, 173, 807
- Menores, 649, 808
- Tortura, 147, 807
  - Procedimiento judicial, 173

**Personas drogodependientes**

- Centros de consumo supervisado, 45

**Personas en prisión, 189**

- Colectivos sociales, 689
- Muertes y suicidios, 175

- Mujeres
  - Prestaciones sanitarias, 175
- Penas, cumplimiento de las, 174
- Penas, lugar de cumplimiento de la, 175
- Personas con enfermedad mental, 174
  - Prestaciones sanitarias, 176
- Reinserción social, derecho a la, 814
- Personas en riesgo de exclusión, 545**
  - Colectivos sociales, 689
  - Discriminación por razón de sexo
    - Mujeres, 586
  - Prestaciones económicas, 52
  - Prestaciones sanitarias, 247
- Personas enfermas de sida**
  - Cirugía estética, 247, 821
  - Colectivos sociales, 689
  - Infertilidad, tratamientos de, 247, 821
- Personas extranjeras**
  - Asentamientos, 52, 54, 435, 463, 669
  - Colectivos sociales, 671, 689
  - Defensores del pueblo, 672
  - Derechos humanos, 699
  - Discriminación por razón de origen
    - Policía, 135, 145, 148, 150, 412, 460, 667, 671, 804, 809
  - Educación no universitaria
    - Necesidades educativas especiales, 76
  - Integración social, 430, 463
    - Principio de coordinación, 52, 54, 435, 463, 669
  - Libertad de residencia, derecho a la, 227
  - Malos tratos
    - Policía, 150
  - Menores, 610, 637, 699, 820
  - Menores en desamparo, 664, 805
  - Normalización jurídica, 661, 664, 805
  - Padrón, 227, 430, 435, 463, 481, 504, 661, 664, 805
  - Personas en prisión, 178
  - Prestaciones sanitarias, 246
  - Procedimiento judicial, 174
  - Servicios sociales, 52, 54, 430, 435, 463, 669
    - Padrón, 52, 61, 481, 504
- Personas gitanas, 441, 462**
  - Colectivos sociales, 689
  - Educación no universitaria
    - Necesidades educativas especiales, 76
  - Menores, 639
  - Personas de minorías culturales, 673, 805
- Personas homosexuales**
  - Registro civil
    - Formularios, 180
- Personas jóvenes**
  - Campos de trabajo, 68
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 276, 542, 825

**Personas mayores, 827**

- Ayuda a domicilio, 42, 593
- Centros de día, 593
- Colectivos sociales, 689
- Prestaciones sanitarias, 827
- Prestaciones sociosanitarias, 827
- Residencias, 42, 58, 593
- Servicios sociales, 527, 827

**Personas procesadas**

- Intimidad, derecho a la, 173

**Personas sin hogar**

- Accesibilidad, 684
- Colectivos sociales, 689
- Servicios sociales
  - Centros de alojamiento, 50
  - Padrón, 52, 61, 65
- Servicios sociosanitarios, 56
  - Principio de coordinación, 56
- Transporte sanitario, 247
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 276, 545, 825

**Personas temporeras**

- Menores, 629, 820

**Planeamiento urbanístico**

- Propiedad privada, derecho a la, 818

**Planificación educativa**

- Educación infantil, 74, 84, 816
  - Aulas de 2 años, 71
- Educación primaria, 72, 74, 76, 81, 84

**Policia**

- Ararteko, falta de colaboración con el, 144, 146
- Botellón, 142
- Calabozos, 165
- Citaciones, 141
- Datos personales
  - Personas a identificar, 140, 810
  - Personas detenidas, 140, 154, 810
- Depósitos municipales, 165
- Detenciones, 138
- Investigaciones internas
  - Discriminación por razón de origen, 150
  - Informes policiales, 135, 138, 148, 150, 412, 460
- Malos tratos
  - Informes policiales, 135, 148, 150
  - Menores, 135, 136
  - Personas a identificar, 135, 148
  - Personas detenidas, 147, 173, 807
  - Personas extranjeras, 135, 148, 150, 412, 460, 671, 809
- Normalización lingüística, 67
- Personas extranjeras
  - Discriminación por razón de origen, 135, 148, 150, 412, 460, 671, 809
  - Lenguaje discriminatorio, 145, 667, 804
- Principio de coordinación
  - Personas desaparecidas, 155

- Tortura
  - Personas detenidas, 147, 807
  - Procedimiento judicial, 173
- Víctimas de delitos
  - Internet, 143
- Precios públicos municipales**
  - Guarderías municipales, 124
- Prescripción**
  - Procedimiento tributario, 113
- Prestaciones económicas**
  - Personas en riesgo de exclusión, 52
- Prestaciones sanitarias**
  - Asistencia psiquiátrica
    - Personas en prisión, 176
  - Cirugía
    - Listas de espera, 176
    - Personas en prisión, 176
  - Ginecología, consultas de
    - Listas de espera, 245, 821
    - Personas en prisión, 175
  - Infertilidad, tratamientos de
    - Listas de espera, 245
  - Listas de espera
    - Información, derecho a la, 245, 247
  - Personas en prisión
    - Cirugía, 176
    - Mujeres, 175
    - Personas con enfermedad mental, 176
    - Traslados sanitarios, 177
  - Personas en riesgo de exclusión, 247
  - Personas enfermas de sida
    - Cirugía estética, 247, 821
    - Infertilidad, tratamientos de, 247, 821
  - Personas extranjeras, 246
  - Personas mayores, 827
  - Personas sin hogar
    - Transporte sanitario, 247
- Prestaciones sociosanitarias**
  - Personas con discapacidad, 56
  - Personas mayores, 827
  - Personas sin hogar, 56
- Presunción de veracidad**
  - Procedimiento sancionador, 130, 162, 813
- Principio de cooperación**
  - Accesibilidad
    - Transportes, 232, 235, 680
  - Personas con discapacidad
    - Servicios sociosanitarios, 56
  - Personas de minorías culturales
    - Integración social, 441, 462, 669, 673
  - Personas extranjeras
    - Integración social, 52, 54, 435, 463, 669
  - Personas sin hogar
    - Servicios sociosanitarios, 56

**Principio de coordinación**

- Accesibilidad
  - Transportes, 232, 235, 680
- Personas con discapacidad
  - Servicios sociosanitarios, 56
- Personas de minorías culturales
  - Integración social, 441, 462, 669, 673
- Personas extranjeras
  - Integración social, 52, 54, 435, 463, 669
- Personas sin hogar
  - Servicios sociosanitarios, 56
- Policía
  - Personas desaparecidas, 141, 155, 158

**Principio de igualdad**

- Familia, 701
- Mujeres, 552, 803, 804
  - Alardes, 329, 396, 460, 461, 575, 804
  - Ayudas y subvenciones, 581
  - Candidaturas, 280
  - Conciliación de la vida familiar y laboral, 582
  - Cuidado de personas dependientes, 585, 699
  - Empleadas de hogar, 581, 804
  - Función pública docente, 93, 98
  - Función pública general, 89, 584
  - Igualdad de mujeres y hombres, ley de, 586
  - Lenguaje discriminatorio, 580
  - Manifestaciones culturales, 579
  - Personas en riesgo de exclusión, 586
  - Registro civil, 584
  - Sociedades gastronómicas, 578
- Personas con discapacidad, 806
- Personas extranjeras
  - Policía, 135, 145, 148, 150, 412, 460, 667, 671, 804, 809
- Personas homosexuales, 180

**Principio de legalidad**

- Actividades culturales, 69
- Vehículos, inmovilización de, 315, 458
- Venta ambulante, 142, 150

**Principio de presunción de inocencia, 812****Principios rectores de la política social y económica, 801**

- Asociaciones
  - Ayudas y becas, 467
- Familia, 819
  - Conciliación de la vida familiar y laboral, 89, 93, 98, 584
- Familias monoparentales
  - IRPF, 120
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 821
  - Contaminación acústica, 207, 211, 212, 214, 221, 222, 224, 354, 462, 822
  - Contaminación atmosférica, 208, 216, 822
  - Desarrollo sostenible, 517
  - Parques naturales, 34, 35
  - Residuos urbanos, 210

- Menores, 819
  - Armas, 34, 38
  - Centros de protección, 182
  - Colectivos sociales, 658
  - Menores con enfermedad mental, 646
  - Menores de minorías culturales, 639
  - Menores descendientes de temporeros, 629, 820
  - Menores detenidos, 649
  - Menores en desamparo, 606, 608, 819
  - Menores extranjeros, 637, 699
  - Menores extranjeros en desamparo, 530, 610, 820
  - Menores infractores, 183, 617, 622, 820
  - Salud, derecho a la, 74, 816
- Mujeres
  - Violencia contra las mujeres, 557
- Padrón, 51
- Patrimonio cultural, 69
  - Patrimonio arquitectónico, 459
- Personas con discapacidad, 56
  - Accesibilidad, 73, 95, 232, 235, 260, 557, 676, 680, 682, 683, 684, 826, 827
  - Estacionamientos, 134, 678
  - Euskara y sociedad, 69, 685
  - Función pública docente, 95
  - Función pública general, 89, 105, 675, 811
  - Función pública sanitaria, 91
  - Integración laboral, 675, 827
  - Integración social, 826
  - IVTM, 111, 307, 458, 677, 817
  - Necesidades educativas especiales, 73, 636
  - Padrón, 57
  - Pensiones no contributivas, 63
  - Perros de asistencia, 476, 685
- Personas con enfermedad mental
  - Atención comunitaria, 247
- Personas de minorías culturales, 441, 462, 669, 673
  - Viviendas de protección oficial, 280
- Personas drogodependientes
  - Centros de consumo supervisado, 45
- Personas en riesgo de exclusión, 545
  - Prestaciones económicas, 52
  - Salud, derecho a la, 247
- Personas enfermas de sida
  - Salud, derecho a la, 247, 821
- Personas extranjeras, 52, 54, 430, 435, 463, 669
  - Padrón, 52, 61, 481, 509
  - Salud, derecho a la, 246
- Personas mayores, 827
  - Ayuda a domicilio, 42, 593
  - Centros de día, 593
  - Prestaciones sanitarias, 827
  - Prestaciones sociosanitarias, 827
  - Residencias, 42, 58, 593
  - Servicios sociales, 527, 827



- Personas sin hogar, 56
  - Centros de alojamiento, 50
  - Padrón, 52, 61, 65
  - Salud, derecho a la, 247
- Salud, derecho a la, 821
  - Energía eléctrica, suministro de, 34
  - Menores, 74, 816
  - Mujeres, 175
  - Personas con enfermedad mental, 176
  - Personas en prisión, 175, 176, 177
  - Personas en riesgo de exclusión, 247
  - Personas enfermas de sida, 247, 821
  - Personas extranjeras, 246
  - Personas mayores, 827
  - Personas sin hogar, 247
  - Residuos urbanos, 210
- Trabajo, derecho al
  - Ayudas y subvenciones, 253, 254
  - Personas con discapacidad, 675, 827
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 823
  - Ayudas y subvenciones, 276
  - Familias monoparentales, 274
  - Mujeres, 567, 824
  - Personas con discapacidad, 274
  - Personas con enfermedad mental, 274
  - Personas dependientes, 274
  - Personas jóvenes, 276, 542, 825
  - Personas sin hogar, 276, 545, 825
  - Políticas fiscales, 268
  - Políticas urbanísticas, 268
  - Unidades convivenciales, 279
  - Viviendas, adquisición de, 459
  - Viviendas de protección oficial, 269, 270, 271, 277, 279, 813, 823
  - Viviendas vacías, 274
- Vivienda, derecho a la
  - Personas de minorías culturales, 280
- Principios rectores del ordenamiento jurídico**
  - Principio de igualdad, 803
    - Familia, 701
    - Mujeres, 89, 93, 98, 280, 329, 396, 460, 461, 552, 575, 578, 579, 580, 581, 582, 584, 585, 586, 699, 803, 804
    - Personas con discapacidad, 806
    - Personas extranjeras, 135, 145, 148, 150, 412, 460, 667, 671, 804, 809
    - Personas homosexuales, 180
  - Principio de legalidad
    - Actividades culturales, 69
    - Vehículos, inmovilización de, 315, 458
    - Venta ambulante, 142, 150
  - Principio de presunción de inocencia, 812
- Principios rectores del procedimiento administrativo**
  - Principio de cooperación
    - Accesibilidad, 232, 235, 680
    - Personas con discapacidad, 56
    - Personas de minorías culturales, 441, 462, 669, 673
    - Personas extranjeras, 52, 54, 435, 463, 669
    - Personas sin hogar, 56

- Principio de coordinación
  - Accesibilidad, 232, 235, 680
  - Personas con discapacidad, 56
  - Personas de minorías culturales, 441, 462, 669, 673
  - Personas extranjeras, 52, 54, 435, 463, 669
  - Personas sin hogar, 56
  - Policia, 141, 155, 158

### **Procedimiento administrativo**

- Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, 229
- Disciplina urbanística
  - Edificaciones ilegales, 457
  - Licencias urbanísticas, 259, 261
- Obligación de resolver, 347, 463
- Padrón
  - Personas extranjeras, 481, 504
- Principios rectores del procedimiento administrativo
  - Principio de cooperación, 52, 54, 56, 232, 235, 435, 441, 462, 463, 669, 673, 680
- Principios rectores del procedimiento administrativo
  - Principio de coordinación, 52, 54, 56, 141, 155, 158, 232, 235, 435, 441, 462, 463, 669, 673, 680
- Procedimiento de inscripción
  - Padrón, 228, 380, 464
- Procedimiento de rectificación
  - Padrón, 228, 237
- Procedimiento sancionador
  - Abogados y procuradores, colegios de, 186
  - Decomiso, 142, 150
  - Defensa, derecho a la, 319, 361, 366, 374, 424, 457, 459, 460
  - Notificaciones, 129, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 812
  - Obligación de resolver, 459
  - Personas de estados miembros de la UE, 131
  - Presunción de veracidad, 130, 162, 813
  - Procedimiento tipo, 130, 162, 813
  - Recurso administrativo, derecho al, 129, 130, 162, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 812, 813
  - Sindicatos, 253
  - Tráfico, 128
- Procedimiento tributario
  - IRPF, 110, 817
  - Notificaciones, 387, 458
  - Prescripción, 113
- Responsabilidad administrativa
  - Servicios públicos municipales, 230, 242
- Viviendas de protección oficial, 271, 813

### **Procedimiento de acceso**

- Viviendas de protección oficial, 271, 813

### **Procedimiento de rectificación**

- Padrón, 228, 237

### **Procedimiento electoral, 280**

### **Procedimiento judicial**

- Copias del sumario, 181
- Dilaciones indebidas, 179
- Ejecución de sentencia
  - Embargos, 181

- Notificaciones, 181
- Peritaciones, 181
- Personas extranjeras
  - Notificaciones, 174
- Separación y divorcio
  - Mujeres, 173
- Tortura
  - Personas detenidas, 173
- Violencia contra las mujeres, 172

**Procedimiento penal**

- Filtraciones, 173

**Procedimiento sancionador**

- Abogados y procuradores, colegios de, 186
- Decomiso
  - Venta ambulante, 142, 150
- Defensa, derecho a la
  - Caza, 319, 459
- Notificaciones, 129, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 812
- Obligación de resolver
  - Tráfico, 459
- Personas de estados miembros de la UE
  - Tráfico, 131
- Presunción de veracidad, 130, 162, 813
- Procedimiento tipo, 130, 162, 813
- Recurso administrativo, derecho al, 129, 130, 162, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 812, 813
- Sindicatos, 253
- Tráfico, 128

**Procedimiento tributario**

- IRPF
  - Autoliquidaciones, 110, 817
- Notificaciones
  - Liquidaciones tributarias, 387, 458
- Prescripción
  - Liquidaciones tributarias, 113

**Propia imagen, derecho a la**

- Personas con discapacidad
  - Espectáculos públicos, 679

**Propiedad privada, derecho a la, 818**

- Clasificaciones, 257, 266, 818
- Locales comerciales
  - Ascensores, 294
- Parques naturales, 34, 35
- Planeamiento urbanístico, 818
- Proyectos de compensación, 258
- Proyectos de expropiación, 258
- Proyectos de reparcelación, 258, 265
- Responsabilidad administrativa, 818

**R****Recurso administrativo, derecho al**

- Procedimiento administrativo
  - Tráfico, 129, 812

Procedimiento sancionador

Tráfico, 130, 162, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 813

### **Registro civil**

Derechos ante la Administración de justicia, 187

Discriminación por razón de sexo

Mujeres, 584

Formularios

Personas homosexuales, 180

### **Reglamentar, necesidad de**

Caza, 33

### **Reinserción social, derecho a la**

Personas en prisión, 189, 814

Pena, cumplimiento de la, 174

Pena, lugar de cumplimiento de la, 175

### **Reparación, derecho a la**

Víctimas del terrorismo, 548

### **Requisitos**

Viviendas de protección oficial, 279

### **Residencias**

Personas mayores, 42, 58, 593

### **Residuos urbanos**

Incineradoras, 210

### **Resolución de conflictos**

Personas de minorías culturales, 280

### **Responsabilidad administrativa**

Propiedad privada, derecho a la, 818

Servicios públicos municipales, 230, 242

### **Ruidos**

Caza, 222

Conciertos, 224

Hostelería, establecimientos de, 207, 211, 212, 214, 354, 462, 822

Locales de reunión, 207, 822

Trenes, 221

## **S**

### **Salud, derecho a la, 821**

Energía eléctrica, suministro de, 34

Menores

Educación no universitaria, 74, 816

Mujeres, 175

Personas con enfermedad mental, 176

Personas en prisión

Mujeres, 175

Personas con enfermedad mental, 176

Prestaciones sanitarias, 176, 177

Personas en riesgo de exclusión, 247

Personas enfermas de sida, 247, 821

Personas extranjeras, 246

Personas mayores, 827

Personas sin hogar, 247

Residuos urbanos

Incineradoras, 210

**Servicios públicos municipales**

- Agua, abastecimiento de, 231
- Energía eléctrica, suministro de, 231, 239
- Mercados, 231
- Obras públicas
  - Caminos y carreteras, 232, 240, 241
- Padrón
  - Inscripción, 228, 380, 464
  - Personas extranjeras, 227
  - Procedimiento de rectificación, 228, 237
- Responsabilidad administrativa, 230, 242
- Urbanizaciones privadas de uso público, 264

**Servicios sanitarios**

- Asistencia psiquiátrica, 176
- Certificación de defunciones, 250
- Cirugía, 176
- Financiación pública, 244
- Historias clínicas
  - Datos personales, 248
- Prestaciones sanitarias
  - Ginecología, consultas de, 175, 245, 821
  - Infertilidad, tratamientos de, 245
  - Listas de espera, 245, 247
  - Personas en prisión, 175, 176, 177
  - Personas en riesgo de exclusión, 247
  - Personas enfermas de sida, 247, 821
  - Personas extranjeras, 246
  - Personas sin hogar, 247
- Urgencias pediátricas, 249
- Urgencias, vacantes en, 251

**Servicios sociales**

- Ayuda a domicilio
  - Personas mayores, 42, 593
- Centros de consumo supervisado
  - Personas drogodependientes, 45
- Centros de día
  - Personas mayores, 593
- Mujeres
  - Violencia contra las mujeres, 557
- Padrón, 51
- Personas con discapacidad
  - Padrón, 57
- Personas de minorías culturales, 441, 462
- Personas extranjeras, 52, 54, 430, 435, 463, 669
  - Padrón, 52, 61, 481, 504
- Personas mayores, 527, 827
- Personas sin hogar
  - Centros de alojamiento, 50
  - Padrón, 52, 61, 65
- Residencias
  - Personas mayores, 42, 58, 593

**Servicios sociosanitarios, 50, 244**

- Personas con discapacidad, 56
- Personas mayores, 827
- Personas sin hogar, 56

**Síndic de Greuges de Catalunya**

Defensores del pueblo, 728

**Sindicatos**Procedimiento sancionador  
Trabajo, 253**Sociedades gastronómicas**Discriminación por razón de sexo  
Mujeres, 578**Suelo**

Legislar, necesidad de, 257

**T****Tarjeta de estacionamiento, 131**

Tasas municipales, 112

**Tasas municipales**Basuras, 126  
Tarjeta de estacionamiento, 112  
Vehículos, inmovilización de, 315, 458**Titulaciones**

Función pública docente, 96, 446, 462

**Tortura**

Personas detenidas, 147, 807

**Trabajo**Procedimiento sancionador  
Sindicatos, 253**Trabajo, derecho al**

Personas con discapacidad, 675, 827

**Tráfico**Ararteko, falta de colaboración con el, 133  
Bicicletas, 132, 312, 458  
Estacionamientos, 131, 163  
    Personas con discapacidad, 134, 678  
    Tarjeta de estacionamiento, 131  
Procedimiento sancionador, 128  
    Notificaciones, 129, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 812  
    Obligación de resolver, 459  
    Personas de estados miembros de la UE, 131  
    Procedimiento tipo, 130, 162, 813  
Vías urbanas peatonales, 133, 160**Transportes**Accesibilidad, 232, 235, 680  
Retretes, 233**Traslados sanitarios**

Personas en prisión, 177

**Trenes**

Ruidos, 221

**Tutela judicial efectiva, derecho a la, 812**Asistencia jurídica gratuita, 185  
Aukera Guztiak, 282  
Expediente, acceso al, 347, 463  
    Abogados y procuradores, colegios de, 301, 458  
Personas a identificar  
    Malos tratos, 135, 148

- Personas extranjeras
  - Notificaciones, 174
- Personas sancionadas
  - Notificaciones, 129, 361, 366, 374, 424, 457, 460, 812
  - Recurso administrativo, derecho al, 129, 130, 162, 319, 361, 366, 374, 424, 457, 459, 460, 812, 813
- Procedimiento judicial
  - Dilaciones indebidas, 179
- Víctimas de delitos
  - Internet, 143

**U****Unidades convivenciales**

- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 279

**Urbanizaciones privadas de uso público**

- Servicios públicos municipales, 264

**Urgencias pediátricas**

- Asistencia sanitaria, 249

**Urgencias, vacantes en, 251****V****Vehículos, inmovilización de**

- Principio de legalidad, 315, 458
- Tasas municipales, 315, 458

**Venta ambulante**

- Decomiso, 142, 150

**Vías urbanas peatonales, 133, 160****Víctimas del franquismo**

- Colectivos sociales, 689

**Víctimas del terrorismo, 806**

- Colectivos sociales, 689
- Derechos humanos, 548

**Vida, derecho a la**

- Mujeres
  - Violencia contra las mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 807, 819
- Personas en prisión
  - Muertes y suicidios, 175
- Víctimas del terrorismo, 548, 806

**Violencia contra las mujeres, 172, 552, 557, 608, 804, 819**

- Mujeres, 807
- Servicios sociales, 557
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 567
- Vivienda, necesidad de, 824

**Violencia contra sus madres**

- Menores en desamparo, 608, 819

**Violencia escolar (bullying)**

- Menores, 76, 539, 548, 702, 833

**Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 823**

- Ayudas y subvenciones, 276
- Familias monoparentales, 274
- Mujeres, 824
  - Violencia contra las mujeres, 567

- Personas con discapacidad, 274
- Personas con enfermedad mental, 274
- Personas de minorías culturales, 280
- Personas dependientes, 274
- Personas jóvenes, 276, 825
- Personas sin hogar, 276, 545, 825
- Políticas fiscales, 268
- Políticas urbanísticas, 268
- Unidades convivenciales, 279
- Viviendas, adquisición de
  - Ayudas y subvenciones, 459
- Viviendas de protección oficial, 823
  - Adjudicación, 269, 823
  - Arrendamiento, 270
  - Desperfectos, 275
  - Legislar, necesidad de, 271
  - Procedimiento de acceso, 271, 813
  - Requisitos, 269, 277, 279, 823
- Viviendas vacías, 274
- Viviendas de protección oficial, 823**
  - Accesibilidad, 684
  - Adjudicación, 269, 823
  - Arrendamiento, 270
  - Desperfectos, 275
  - Legislar, necesidad de, 271
  - Personas de minorías culturales, 280
  - Procedimiento administrativo, 271, 813
  - Procedimiento de acceso, 271, 813
  - Requisitos, 269, 277, 279, 823
- Viviendas vacías**
  - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 274





