



INFORME
AL PARLAMENTO
VASCO
1995

**INFORME DEL ARARTEKO
AL PARLAMENTO VASCO
AÑO 1995**

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.
Papel reciclado.
I.S.B.N.: 84-87122-67-1. Obra completa.
D.L.: VI-188/96.



INFORME
AL PARLAMENTO
VASCO
1995

ÍNDICE

CAPÍTULO I. PRESENTACIÓN	15
CAPÍTULO II. PRINCIPALES ACTUACIONES DEL ARARTEKO	21
2.1. ACTUACIONES DE OFICIO	24
2.1.1. Informe sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco	25
2.1.2. Estudio monográfico sobre la situación de los tres centros penitenciarios existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco	30
2.1.3. Informe sobre el sistema de atención a menores infractores y a menores en situación de desamparo en la CAPV	39
2.2. ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL	40
2.2.1. Relaciones de colaboración con los colectivos, asociaciones y agentes sociales	40
2.2.2. Convocatoria de dos becas de investigación para 1995-1996	47
2.3. ACTUACIONES DE RELACIÓN CON INSTITUCIONES AFINES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	48
2.3.1. X Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo	48
2.3.1.1. La tolerancia como valor al servicio de los derechos humanos	49
2.3.1.2. Coordinación de actividades y criterios	79
2.3.1.3. El funcionario como reclamante ante los Ombudsmen	81
2.3.2. Primera Conferencia Tricontinental de instituciones de defensa y promoción de derechos humanos	82
2.3.3. V Conferencia Europea de Defensores del Pueblo	96

CAPÍTULO III. RESUMEN DE LAS QUEJAS POR ÁREAS	99
3.1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	101
3.1.1. Introducción	101
3.1.2. Selección de quejas	102
3.2. CULTURA Y BILINGÜISMO	105
3.2.1. Introducción	105
3.2.2. Selección de quejas	106
3.3. EDUCACIÓN	109
3.3.1. Introducción	109
3.3.2. Selección de quejas	111
3.3.3. Actuaciones de oficio	119
3.4. FUNCIÓN PÚBLICA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	120
3.4.1. Introducción	120
3.4.2. Selección de quejas	122
3.4.3. Actuaciones de oficio	140
3.5. HACIENDA	143
3.5.1. Introducción	143
3.5.2. Selección de quejas	146
3.5.3. Actuaciones de oficio	153
3.6. INTERIOR	154
3.6.1. Introducción	154
3.6.2. Selección de quejas	159
3.6.3. Actuaciones de oficio	167
3.7. JUSTICIA	170
3.7.1. Introducción	170
3.7.2. Selección de quejas	171
3.8. MEDIO AMBIENTE	174
3.8.1. Introducción	174
3.8.2. Selección de quejas	175

3.8.3. Actuaciones de oficio	181
3.9. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS	182
3.9.1. Introducción	182
3.9.2. Selección de quejas	183
3.9.3. Actuaciones de oficio	188
3.10. SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL	190
3.10.1. Introducción	190
3.10.2. Selección de quejas	191
3.10.3. Actuaciones de oficio	197
3.11. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	203
3.11.1. Introducción	203
3.11.2. Selección de quejas	204
3.12. URBANISMO Y VIVIENDA	207
3.12.1. Introducción	207
3.12.2. Selección de quejas	209
3.13. GESTIONES DIVERSAS	215
3.13.1. Introducción	215
3.13.2. Selección de quejas	216
CAPÍTULO IV. ESTADÍSTICA	221
4.1. OBSERVACIONES GENERALES	223
4.2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS	226
4.3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS	229
4.4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL	237
4.5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL	239
4.6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA	247
4.7. SERVICIO DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO	249
4.8. QUEJAS DE OFICIO	251
4.9. DIAGRAMAS	253

CAPÍTULO V. RESISTENCIA DE DETERMINADOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO	285
5.1. RELACIÓN DE ORGANISMOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS PARA ENVIAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL ARARTEKO	289
A) Gobierno Vasco	289
B) Diputaciones forales	293
C) Ayuntamientos	295
D) Otros organismos públicos	301
5.2. RELACIÓN DE ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS DOS O MÁS VECES PARA ENVIAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL ARARTEKO ..	302
A) Gobierno Vasco	302
B) Diputaciones forales	303
C) Ayuntamientos	303
D) Otros organismos públicos	306
5.3. RELACIÓN DE ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS PARA CONOCER SU RESPUESTA ANTE UNA RESOLUCIÓN DEL ARARTEKO	306
A) Gobierno Vasco	306
B) Diputaciones forales	307
C) Ayuntamientos	308
 CAPÍTULO VI. CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL ARARTEKO	 313
6.1. CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL ARARTEKO	315
6.2. CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL ARARTEKO EN LOS EXPEDIENTES TRAMITADOS DE OFICIO	342
 CAPÍTULO VII. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES CON CARÁCTER GENERAL	 345
7.1. LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS: LOS PLANES DE EMPLEO Y SU INCIDENCIA EN LAS OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO	347

7.2. LAS DIFICULTADES DE LA SUPRESIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN EL ACTUAL RÉGIMEN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS	351
7.3. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y EL OBLIGADO AL PAGO DE LOS PRECIOS PÚBLICOS	353
7.4. NECESIDAD DE LEGISLAR SOBRE EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES TITULADAS Y LOS COLEGIOS PROFESIONALES. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS COMO USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE LOS PROFESIONALES	361
7.5. DISFUNCIONES DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: EL ABUSO DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA	364
7.6. INFORMACIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN URBANISMO Y EN OTROS ÁMBITOS ADMINISTRATIVOS	380
CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES FINALES	383

CAPÍTULO I
PRESENTACIÓN

Cumplido el primer año como titular de la institución me cabe la satisfacción de presentar el informe preceptivo acerca del séptimo año de funcionamiento de ésta.

Es éste un grato deber que afianza el sentido de responsabilidad. Caracteriza al sistema democrático el que los diversos gestores de lo público dan cuenta de su actuación, responden de ella ante quienes otorgan el mandato o encomiendan la función. Para el comisionado parlamentario esta rendición anual de cuentas ante el Parlamento permite hacer balance de la propia actividad y de los resultados de la supervisión realizada sobre la administración. Pero es, además, ocasión privilegiada para llamar la atención del Parlamento sobre aspectos fundamentales en los que la intervención directa del mismo puede contribuir a una mejor defensa de los derechos de los ciudadanos.

Este informe contiene el compendio de la actividad desarrollada por la institución a lo largo de 1995 y en él podrá apreciarse la consolidación de una práctica de interacción fructífera entre la ciudadanía, el Ararteko y la Administración.

Esta institución, al igual que las empresas eficientes, quiere presentar su cuenta de resultados. Lo hace en términos de consecución de los objetivos para los que ha sido creada. A ello contribuyen, por un lado, la relación estadística de las variables medibles en términos cuantitativos, y, por otro, la descripción de los aspectos cualitativos tramitados en cada área.

En el aspecto cuantitativo quiero resaltar que las quejas recibidas se han incrementado en un 53%. Han aumentado también las visitas de los ciudadanos a la institución para tratar personalmente de sus quejas, situándose en el 30% su proporción respecto al total de quejas, así como la afluencia de representantes de colectivos en el 18,44%, lo que multiplica los efectos de las intervenciones. Además, por iniciativa propia se ha establecido una relación fluida con las asociaciones que en la sociedad civil canalizan las energías del voluntariado. Su aportación como sensores de las necesidades realmente existentes en la sociedad está ayudando a esta institución a estar atenta a los segmentos sociales más proclives a sufrir algún género de marginación.

Se han duplicado las actuaciones de oficio, repartiéndose equilibradamente entre los tres niveles administrativos cuya supervisión nos corresponde. Además se ha podido trabajar en tres informes extraordinarios monográficos: el **Informe Extraordinario sobre la Asistencia no Residencial a la Tercera Edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco**, presentado el 28 de

diciembre; otro sobre **Situación de las Cárceles en el País Vasco**, iniciado en 1995 y presentado en 1996; y el del **Sistema de atención a menores infractores y a menores en situación de desamparo en la CAPV**, ya diseñado y a presentar también en 1996.

Incorporamos en este informe un dato cuantitativo nuevo que puede ofrecer una variable comparable año tras año y que da una imagen del resultado final de la tramitación de las quejas ciudadanas. Una vez estudiadas las alegaciones del reclamante, la institución ha dado la razón a éste el 45,24% de las ocasiones. Y las administraciones afectadas así lo reconocen y aceptan las recomendaciones en el 66% de los casos. Proporción ésta que aumenta ostensiblemente si acotamos unas pocas materias, como las de tráfico, por ejemplo, que agrupan gran número de casos, sobre las que existen posiciones de interpretación legislativa contradictorias. Estas cifras son muy altas y se están dando, paradójicamente, en el ejercicio de una magistratura no coercitiva, sino persuasiva y mediadora. Es un dato que avala la eficacia de estos procedimientos en la solución de problemas.

He procurado que las actitudes de vigilancia, de independencia de criterio, de imparcialidad, de perseverancia en el diálogo y de firmeza hasta lograr soluciones presidan en todo momento nuestra actuación. Corresponde ahora valorar si ese esfuerzo va dando frutos y si está contribuyendo a asentar la *auctoritas* sobre la que descansa la capacidad de persuasión de esta institución.

La proyección en los foros de relación y coordinación entre instituciones homólogas se ha concretado este año en la participación en las **X Jornadas de Coordinación de Defensores**, celebradas en Barcelona los días 5-6 de octubre, en la **I Conferencia Tricontinental de Instituciones para la defensa de los derechos del hombre** y del **Instituto Europeo del Ombudsman**, en Canarias los días 7-9 y 10-11 de noviembre. En el informe se da cuenta de las comunicaciones aportadas por el Ararteko a las mismas. Su contenido doctrinal ha orientado también su intervención a lo largo del año en diversas conferencias y escritos de divulgación, como contribución a la extensión de la cultura de los derechos humanos.

Con esta misma finalidad se han otorgado las becas **La función cultural de los poderes públicos** y **Los derechos del usuario de servicios públicos**.

Como una de las labores preventivas encomendadas consiste en sugerir, presentamos unas recomendaciones generales para paliar lagunas detectadas y anomalías de carácter global. Además del diagnóstico de prácticas administrativas en las que se han encontrado aspectos a corregir y que aparecen área por área, queremos presentar al Parlamento, para que fije en ellas especialmente su atención este año las siguientes propuestas generales acerca de estos temas:

. La información pública y la participación ciudadana en urbanismo y en otros ámbitos administrativos.

. Las disfunciones de la expropiación forzosa: el abuso del procedimiento de urgencia.

- . La planificación administrativa en materia de recursos humanos.
- . Los planes de empleo y su incidencia en las ofertas de empleo público.
- . Las dificultades de la supresión del recurso de reposición en el actual régimen de recursos administrativos.
- . El principio de reserva de ley y el obligado al pago de precios públicos.

Termino esta presentación desde la perspectiva cálida, cordial, de nuestro trabajo. Resolver problemas concretos y resarcir derechos que habían sido conculcados suponen un fin en sí mismo. Además, producen efectos de distensión como fruto de una relación más justa entre administradores y administrados. Esta siembra de paz desde la conciliación concreta, cotidiana, es tan gratificante que a ella hemos venido dedicando nuestro empeño cuantos trabajamos en la institución del Ararteko.

Este informe es la película en la que contamos ese quehacer a lo largo de 1995. Mucho más animado y vital, el quehacer mismo, al servicio de las personas. En la institución del Ararteko, la persona es lo primero.

EL ARARTEKO
Xabier Markiegi Candina

CAPÍTULO II
**PRINCIPALES ACTUACIONES
DEL ARARTEKO**

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

El capítulo se estructura en tres apartados:

El primero de ellos reflejará las actuaciones de oficio llevadas a cabo durante el ejercicio 1995.

Por primera vez las actuaciones de oficio concretas se reseñarán en el capítulo III, de tal modo que las intervenciones del Ararteko se agrupen por áreas, con independencia de cuál fuera el origen de tal actuación: de oficio o a instancia de parte.

En este capítulo sí se reflejarán, sin embargo, los tres estudios monográficos realizados durante el año que nos ocupa.

Por una parte, se da cuenta del informe extraordinario sobre asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, informe que comenzó en el año 1994 y que se ha terminado a finales de 1995.

Por otra parte, se reflejan las actuaciones efectuadas durante el año 1995 en relación con el informe sobre la situación de las cárceles en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se entregará al Parlamento Vasco en el año 1996.

Por último, se hace referencia al estudio sobre el «sistema de atención a menores infractores y a menores en situación de desamparo en la CAPV», que se ha iniciado en el último trimestre del año 1995 y que se finalizará igualmente en 1996.

Un segundo apartado recoge las actuaciones desempeñadas para contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos humanos, tan necesaria en nuestra comunidad. En este apartado se recogen iniciativas que continúan medidas ya existentes en ejercicios anteriores, tales como la convocatoria de dos becas de investigación en materia de derechos humanos.

Ahora bien, es preciso destacar que en este año 1995 se ha hecho un esfuerzo muy importante de acercamiento a la sociedad civil, de cuyos problemas esta institución del Ararteko quiere servir de altavoz.

A tal efecto se ha creado un puesto de asesor especial responsable de relaciones sociales y se ha contactado, con un resultado muy fructífero, con los sectores más activos de la sociedad vasca, a través de sus asociaciones y organizaciones no gubernamentales, porque a esta institución le preocupan los

mismos temas que al resto de los ciudadanos: la paz, los derechos de los ciudadanos más desfavorecidos, los problemas de los colectivos con discapacidades de cualquier tipo.

En este apartado se procura reseñar estos contactos sociales, que han sido muy intensos durante el año 1995.

Para finalizar, en un último apartado se reflejan las actividades de relación de la institución del Ararteko con las instituciones que le son comunes, tanto en el ámbito estatal como en el europeo y mundial.

El sentido de este apartado es destacar los acuerdos adoptados por todos los defensores sobre algunas cuestiones de especial trascendencia, así como transcribir íntegramente dos intervenciones realizadas por este Ararteko en estos foros de encuentro, y que estimamos que deben tener una difusión más amplia a través del presente informe.

2.1. ACTUACIONES DE OFICIO

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

Las actuaciones de oficio cobran especial relevancia porque, a diferencia de las intervenciones a instancia de parte, son decididas por el propio Ararteko, si bien es verdad que cuando se producen ante supuestos concretos normalmente no son producto de la planificación, sino que son la respuesta de la institución al conocimiento de una actuación administrativa que puede ser vulneradora de algún derecho o simplemente irregular, y que exige actuar con celeridad.

En este ejercicio de 1995 hay que llamar la atención sobre dos cuestiones: la primera, de orden puramente cuantitativo, nos lleva a destacar que en este año 1995 se han llevado a cabo 38 actuaciones de oficio concretas, lo que supone un incremento de casi un 100% respecto al año anterior. La segunda cuestión, de orden metodológico, es que por primera vez estas actuaciones de oficio concretas no son tratadas en este capítulo II, sino en el capítulo III, siendo incluidas en las respectivas áreas junto a las actuaciones de tramitación de las quejas.

Este apartado recogerá, por tanto, únicamente los tres informes monográficos llevados a cabo en 1995:

Un informe sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, un informe sobre la situación de las cárceles en la Comunidad Autónoma del País Vasco y un informe sobre el sistema de atención a menores infractores y a menores en situación de desamparo en la CAPV.

El hilo conductor de estos informes es la preocupación mostrada por la institución del Ararteko por los sectores sociales más desfavorecidos, en este caso, por los ancianos, los presos y los menores.

Por último hay que destacar que, como hemos señalado, cerrando el ciclo de informes monográficos sobre los grupos de ciudadanos que viven en centros

administrativos cerrados -depósitos municipales y centros de detención de la Ertzaintza, hospitales psiquiátricos, residencias de ancianos y cárceles-, se ha iniciado en el último trimestre de 1995 un estudio monográfico sobre los menores institucionalizados, es decir, menores en situación de desamparo y menores penados, que aún está en fase de elaboración.

2.1.1. INFORME SOBRE LA ASISTENCIA NO RESIDENCIAL A LA TERCERA EDAD EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Con este estudio se pretende analizar la situación de los ancianos vascos no residenciados y, más en concreto, cuál es la respuesta que dan los poderes públicos a sus necesidades y cuáles son los derechos de los ancianos usuarios de los servicios sociales no residenciales para la tercera edad de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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

No se analizan otros servicios sociales no residenciales para la tercera edad, tales como estancias temporales en residencias, o familias de acogida.

El carácter claramente minoritario de los programas de acogimiento familiar motiva que, pese a que haya sido, en general, bien recibido por los ancianos que han utilizado este servicio, la implantación del mismo no deja de ser anecdótica, lo que nos exime de realizar un estudio pormenorizado.

Por su parte, los programas de las estancias temporales en residencias se manifiesta como una experiencia muy sugerente, que permite ayudar a los familiares cuidadores a que los ancianos permanezcan en su medio, pero dado lo limitado de la duración del servicio -entre 2 días y 2 meses- resultaba especialmente difícil un análisis sobre la prestación de este servicio, no justificado dada su poca extensión.

No obstante, consideramos que será preciso establecer plazas destinadas a este servicio bien en las residencias, bien en los centros de día, durante los fines de semana.

El objetivo general se materializa en una serie de objetivos concretos:

- 1- Evaluación del sistema de servicios asistenciales no residenciales para la tercera edad en la CAPV.
- 2- Estudio de la situación de los ancianos usuarios de SAD en la CAPV, incidiendo en el grado de respeto de sus derechos, así como en el grado de satisfacción frente al servicio de los usuarios y de los trabajadores.
- 3- Análisis de la situación de los centros de día en la CAPV: oferta existente, nivel de prestaciones y servicios, estado de los inmuebles.

Esta institución del Ararteko, al tomar la decisión de proceder al estudio de la situación de los ciudadanos vascos de la tercera edad, abordó dicho análisis

excluyendo previamente algunas cuestiones, tales como las estrictamente sanitarias o las relacionadas con las pensiones, vivienda u ocio, que si bien inciden directamente en la calidad de vida de los ancianos, no se consideraba que debían ser objeto del informe proyectado.

A tal efecto estimó oportuno realizar un primer informe que ya entregó al Parlamento Vasco con fecha 28 de diciembre de 1993, como informe extraordinario del período 1992-1993, sobre la situación de los ancianos vascos usuarios de residencias de tercera edad.

Este informe que ahora presentamos nace con la vocación de cerrar el círculo del estudio de los servicios públicos para la tercera edad, analizando la oferta no residencial, ciñéndose básicamente al análisis de los centros de día y servicios de asistencia domiciliaria, como ya hemos indicado.

Como en los anteriores trabajos monográficos realizados por la institución del Ararteko, son varias y complementarias las vías de aproximación a la realidad sometida a estudio.

El anterior trabajo sobre residencias de tercera edad, si bien de una manera colateral y fragmentaria, nos dio algunas claves a tener en cuenta en un posterior trabajo sobre la asistencia no residencial.

Las propias quejas presentadas por los ciudadanos sobre el funcionamiento de estos servicios sociales, si bien parten siempre de problemas muy concretos e individuales, sí sirven como pauta para comprobar si los problemas planteados son meras disfunciones del sistema o tienen una trascendencia más generalizada.

En cuanto a las fases propias de la investigación, la primera se centró en la realización de un diagnóstico preliminar de la situación y en el diseño de un guión temático provisional para la ordenación y valoración de los problemas sometidos a estudio.

Se llevó a cabo también un análisis exhaustivo de la documentación relacionada con la atención domiciliaria existente en el SIIS -algo más de setecientos documentos- haciéndose especial hincapié en el estudio de las políticas generales y sectoriales desarrolladas en Europa. Se procedió también a la recogida de datos estadísticos de oferta y demanda de servicios en países vecinos, con el fin de disponer de un panorama referencial que permitiese contextualizar adecuadamente la realidad vasca.

En una segunda fase, complementaria a la anterior, se organizaron dos mesas redondas a la que fueron invitadas personas relacionadas con el tema y pertenecientes a diversos ámbitos.

Cada reunión tuvo un día de duración y se desarrolló a partir de guiones que habían sido sometidos previamente a la consideración de los invitados. La primera reunión giró en torno a temas administrativos, de organización, legales y financieros de la atención domiciliaria, y a ella acudieron, además de representantes de la oficina del Ararteko y del SIIS, técnicos de:

- la Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco;
- las tres diputaciones forales;
- los ayuntamientos de las tres capitales;

- otros ayuntamientos y mancomunidades, en concreto Eibar, Llodio, Tolosa y Lea Artibai;
- Cáritas y Cruz Roja.

A la segunda reunión, centrada en cuestiones laborales y empresariales, asistieron técnicos de cinco empresas de atención domiciliaria -ASAD, Arabako Laguntza, Servicios Sociales Integrados, Etxe Laguntza y Guztiontzat- y representantes de sindicatos UGT, LAB, ELA, ESK-CUISS y CC.OO. Respecto a las centrales sindicales es preciso señalar que fueron invitadas a la reunión todas aquellas que incluyen la CA del País Vasco como ámbito de actuación.

Identificados los principales problemas a estudiar, se diseñaron a continuación los cuestionarios precisos para la realización, en una tercera fase, de un trabajo de campo que permitiese investigar en profundidad los cuatro sectores más directamente implicados en la materia de estudio: los técnicos que, desde la Administración Pública, trabajan en la gestión del servicio, los responsables de empresas particulares que, en muchas ocasiones, se hacen cargo del mismo vía subcontratación, los responsables de los centros de día asistenciales para la tercera edad y, en último lugar, los propios beneficiarios del servicio de atención domiciliaria. En los tres primeros casos se trabajó con el universo total, en el último con una muestra representativa de los usuarios.

Los 144 técnicos que en la actualidad gestionan, desde la Administración Pública, el SAD, fueron interrogados con objeto de recoger información sobre los siguientes aspectos:

- organización del servicio,
- condiciones de acceso,
- directrices y reglamentos,
- características del servicio y tipo de prestaciones,
- datos estadísticos y de funcionamiento,
- evaluación de necesidades, y
- características del personal, sólo en aquellos casos en que procedía, esto es, cuando los trabajadores estaban seleccionados y/o contratados directamente por la Administración.

Las 29 empresas particulares que trabajan en el sector, por encargo de administraciones públicas, fueron encuestadas también en su totalidad, incidiéndose en particular en cuestiones laborales, como las condiciones de contratación, niveles salariales, horarios, formación del personal, etc.

El déficit de la oferta de servicios no residenciales y la correspondiente demanda insatisfecha; la falta de información a los ancianos de la existencia de servicios sociales alternativos a las residencias de tercera edad; la situación de los trabajadores domiciliarios, en cuanto a la propia definición de sus funciones y sus condiciones de trabajo, incluidas las retributivas, eran algunas de las cuestiones que se consideraron como susceptibles de ser estudiadas.

El análisis de la situación de los usuarios del servicio de asistencia domiciliaria no puede abordarse sino desde unas técnicas de muestreo que resulten

suficientemente representativas de la situación de los usuarios de cada territorio histórico, y que permitan extraer conclusiones en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca.

Ello suponía inevitablemente acudir a los domicilios de los usuarios a los efectos de cumplimentar *in situ* los correspondientes cuestionarios. Asimismo, se remitían a las respectivas administraciones cuestionarios, a fin de determinar la regulación y los servicios existentes.

El cuestionario que sirvió de base para la encuesta constaba de más de ciento cuarenta preguntas dirigidas a recoger aspectos cuantitativos y cualitativos del servicio, de las necesidades de los usuarios y de la atención prestada a los mismos. Los aspectos que se pretendían observar eran los siguientes:

- Entorno familiar y social: condiciones materiales del hábitat -barrio, vivienda, instalaciones, servicios, barreras...-, tipo de familia y posición en la misma, características de sus miembros.
- Nivel de autonomía personal y problemas resueltos por su entorno. A través de treinta y siete ítem, relacionados con las actividades de la vida cotidiana, se intentó medir no sólo la capacidad del anciano, sino también el apoyo recibido de su entorno próximo para paliar sus déficit.
- Características del servicio: horario, tareas desarrolladas y adaptación a las necesidades del usuario.
- Grado de satisfacción del usuario con el servicio recibido.
- Grado de conocimiento por parte del anciano de otros servicios alternativos y actitud ante el ingreso en residencia.

La encuesta, realizada por EMAIKER, S.L. Gabinete de Estudios Sociológicos, se llevó a cabo en marzo del 95 y fue cumplimentada en los domicilios de 505 usuarios, el 6,3 por 100 del total de beneficiarios existentes en aquella fecha; el margen de error esperado para los resultados globales, a nivel de Comunidad Autónoma, es del 4,99 por 100.

Por otra parte y dado que su número lo permitía, se giraron visitas a los veintidós centros de día asistenciales para ancianos existentes a la fecha de finalización de este informe en noviembre de 1995, recogiendo en todos ellos información acerca de las características del entorno físico, dotación de servicios y de personal, y en torno a las prácticas profesionales.

Es preciso señalar que en el momento de iniciar la investigación existían 13 centros de día en la Comunidad Autónoma, habiendo aumentado a 22 en el momento de cierre del presente informe.

Se observa, por tanto, una tendencia a la creación de centros de día, normalmente de ámbito municipal, que se habilitan aprovechando la existencia de una residencia o un hogar del jubilado, por lo que es probable que en el momento de la publicación de este informe se hayan puesto en marcha más centros de día.

Con las visitas a los centros se pretendía comprobar, como ya ha sido indicado, cuál era el estado material de los edificios que albergaban el centro de día y su adecuación a las funciones que le son atribuidas, así como la situación de los usuarios de este servicio social.

Los centros de día visitados por representantes de la institución del Ararteko han sido los siguientes:

Á L A V A	
CENTRO DE DÍA AJURIA	VITORIA/GASTEIZ
CENTRO DE DÍA ARANA	VITORIA/GASTEIZ
CENTRO DE DÍA SAN PRUDENCIO	VITORIA/GASTEIZ
CENTRO DE DÍA TXAGORRITXU	VITORIA/GASTEIZ
CD PSICOGERI. TXAGORRITXU	VITORIA/GASTEIZ

B I Z K A I A	
CENTRO DE DÍA EGUNON ETXEA	BILBAO
CENTRO DE DÍA TXURDINAGA	BILBAO
CENTRO DE DÍA	MUSKIZ
CENTRO DE DÍA MUNICIPAL	ORTUELLA
CENTRO DE DÍA	PORTUGALETE

G I P U Z K O A	
EGUNEKO ZENTROA	DEBA
CENTRO DE DÍA MATÍA	DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN
LAGUNTZA-ETXEA	DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN
NTRA. SRA. DE LAS MERCEDES	DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN
CENTRO DE DÍA	EIBAR
CENTRO DE DÍA	HONDARRIBIA
CENTRO DE DÍA MUNICIPAL	IRUN
CENTRO DE DÍA	LEGAZPIA
CENTRO DE DÍA	PASAIA
CENTRO DE DÍA	RENERÍA
CENTRO DE DÍA	TOLOSA
CENTRO DE DÍA	URRETXU

Los resultados obtenidos de las visitas a los centros de día junto con los datos extraídos de los cuestionarios entregados en los referidos centros, han permitido llegar a un conocimiento cabal de la situación de los mismos en la CAPV.

2.1.2. ESTUDIO MONOGRÁFICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS TRES CENTROS PENITENCIARIOS EXISTENTES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Entre los meses de julio y diciembre de 1995 el Ararteko ha desarrollado una serie de actuaciones para conocer mejor la situación de los tres centros penitenciarios ubicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Estas actuaciones se inician de oficio, a tenor de lo previsto en el artículo 17.1 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko.

En el momento de redacción del presente informe ordinario (primer trimestre del 96) se está elaborando también, de modo simultáneo, un informe extraordinario sobre la situación de las cárceles en el País Vasco que será entregado en el mes de marzo de 1996 al Parlamento Vasco. Así pues, dejaremos para dicho informe extraordinario la exposición de los contenidos básicos del trabajo realizado -con la descripción y diagnóstico de la situación y las propuestas de mejora, y nos limitaremos aquí a:

- 1) enmarcar y justificar las actuaciones realizadas;
- 2) clarificar la propuesta metodológica por la que se ha optado, y;
- 3) reflejar, de un modo resumido, los pasos dados en el segundo semestre del año 1995 (período comprendido en el presente informe).

1. Marco de actuación: convenio de colaboración en materia penitenciaria y horizonte de transferencias

- * La decisión del Ararteko de visitar y analizar la situación de las cárceles ubicadas en el País Vasco responde a la convicción de encontrarnos ante un colectivo de personas cuya situación social y personal es claramente desfavorecida. Por otra parte, tanto en los meses previos a la intervención (primer semestre de 1995), como a lo largo de la misma (segundo semestre), algunas asociaciones y colectivos implicados en programas de atención a las personas presas, o que promueven la defensa de sus derechos, han acudido a esta institución para plantear sus problemas o quejas y para solicitar nuestra intervención. Por ello, a pesar de las dificultades y limitaciones propias de una intervención del Ararteko en un ámbito cuya gestión corresponde a la Administración del Estado, esta institución promovió esta intervención de oficio, con el objetivo último de colaborar en la mejora de la situación de tales personas.

Una sociedad democrática se caracteriza por pretender que el sufrimiento causado a través de la pena sea el menor posible. El análisis de las condiciones en las que se encuentran las personas encarceladas, la constatación de los efectos reales que produce la privación de libertad y la posterior información al Parlamento y a toda la sociedad de esa realidad, puede contribuir a que la ciudadanía tome conciencia de los daños que la prisión produce, de su coste humano y social y, por ello, de la necesidad de poner en marcha modalidades alternativas de castigo que favorezcan la responsabilización personal y la reinserción social, sin olvidar los intereses y los derechos de las víctimas de los delitos.

- * A pesar de que el Estatuto de Autonomía establece que la Comunidad Autónoma del País Vasco 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 este sentido, el Informe sobre Prioridades de Negociación de las Transferencias Pendientes, elaborado por el Parlamento Vasco (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 17-10-95), incluye la transferencia relativa a los centros penitenciarios entre las prioritarias.

Es cierto que nuestra Comunidad no ha asumido todavía las funciones correspondientes a las competencias en materia de ejecución de penas y organización de los centros penitenciarios. No obstante, desde abril de 1994 está en vigor el «Convenio Marco entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Justicia en Materia Penitenciaria». En dicho convenio se prevén actuaciones conjuntas en algunas materias de indudable interés como la salud, la educación, el acceso al trabajo o la reinserción social de las personas presas. La intervención del Ararteko debe entenderse en el marco del citado convenio, en cuanto institución a la que le corresponde el impulso y control de una de las partes firmantes del mismo: la Administración vasca.

El convenio marco tiene por objeto la colaboración entre ambas administraciones «*para conseguir los fines que la Constitución Española y las leyes vigentes establecen para las penas de privación de la libertad, es decir, la reeducación y reinserción social de las personas internadas en los Establecimientos Penitenciarios*» (cláusula primera del convenio).

Su ámbito de actuación se extiende a la totalidad de internos e internas de los tres centros penitenciarios situados en la Comunidad Autónoma (Basauri, Martutene y Nanclares), y extiende la colaboración entre ambas administraciones a siete áreas de actuación: información, educación, formación profesional ocupacional y fomento del empleo, promoción personal, atención sanitaria, atención social y régimen abierto.

Se trata de un **instrumento de colaboración interinstitucional** cuyo análisis pone de manifiesto su gran valor potencial, ya que abarca

muchas cuestiones y algunas de gran trascendencia. Al mismo tiempo, hay que señalar que sus virtualidades solamente se harán realidad en la medida en que todas las partes implicadas sean capaces de aportar sus recursos y de plasmar, año a año, en actuaciones y programas concretos sus principales líneas de actuación.

El Parlamento Vasco tuvo conocimiento de las actuaciones realizadas durante el año 1994 y de las previstas para el 1995 a través de la respuesta emitida por el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, en contestación a la información solicitada por el grupo parlamentario Izquierda Unida/Ezker Batua sobre «*Medios materiales y humanos destinados al cumplimiento del Convenio Marco entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Justicia en Materia Penitenciaria*». No obstante, dada la amplitud de los contenidos recogidos en el convenio así como el tiempo, no excesivamente largo, transcurrido desde su firma, era de esperar que su desarrollo real fuese todavía escaso. Esta hipótesis ha sido confirmada plenamente a lo largo del estudio realizado. Se puede afirmar que el citado convenio sigue siendo, en buena parte, una declaración de intenciones no puestas en práctica; **un instrumento cuyas potencialidades han sido todavía poco desarrolladas.**

- * Por otra parte, el autogobierno en materia de ejecución de las penas privativas de libertad representa la condición imprescindible para que las instituciones vascas puedan avanzar hacia un modelo de política penitenciaria global. La autonomía en esta materia debe permitir acometer la modernización de las instalaciones y solventar las deficiencias de medios personales pero, sobre todo, ofrece la oportunidad de diseñar un modelo de ejecución de penas que atienda a la raíz de los problemas, diversificando las respuestas en función de las distintas necesidades.

Por ello, el informe que se está elaborando no se ciñe sólo a las cuestiones que constituyen el actual ámbito de competencia de la Administración del País Vasco, sino que adopta una **perspectiva de futuro**. En efecto, nos encontramos en un momento crucial en el que se vislumbra la posibilidad de que, en un plazo relativamente corto, la Comunidad Autónoma Vasca asuma el pleno ejercicio de sus competencias en materia penitenciaria. Resulta necesario plantearse cómo va a entender la sociedad y el Gobierno Vasco esta competencia. En opinión del Ararteko, lo esencial no radica en la transferencia del personal y de los medios materiales existentes sino, fundamentalmente, en la autonomía, esto es, en el poder de innovación y de reorganización que la propia competencia implica. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene la oportunidad histórica de avanzar hacia la profundización en el respeto a los derechos humanos mediante la articulación de un modelo propio de ejecución de las penas. Y el informe extraordinario del Ararteko quiere contribuir a ello.

El análisis global de la realidad penitenciaria de nuestra Comunidad que se persigue en el informe extraordinario debe entenderse, por tanto, como un

intento de contextualizar las actuales competencias de la Administración vasca en esta materia. La intervención del Ararteko se dirige a promover, de modo inmediato, la mejora de esa realidad, pero sus pretensiones últimas van más lejos. Esta institución garantista debe velar por la vigencia material de los derechos humanos y, en tanto la prisión dificulta esa vigencia respecto a las personas recluidas, ha de propugnar la reducción de lo penitenciario hasta el mínimo estrictamente necesario. El conocimiento de la situación de las prisiones vascas ha de servir de impulso a la creación de medidas alternativas a la privación de libertad que supongan un menor coste humano y social.

2- Metodología de trabajo utilizada

Una vez enmarcada la actuación del Ararteko -en función del convenio marco y en el horizonte de una asunción de competencias plenas en materia penitenciaria-, reflejamos aquí la opción metodológica sobre la que se ha basado el trabajo.

Con carácter previo a la realización de las visitas, incluso antes de optar por un determinado método de trabajo, se abordaron una serie de tareas como las siguientes:

- Elaborar esquemas de análisis.
- Diseñar instrumentos que sirvieran como ayuda para recoger los datos.
- Plantear posibles triangulaciones de las fuentes de información.
- Realizar simulaciones del proceso.
- Fijar prioridades: selección de aspectos clave a priori.
- Concretar un calendario de trabajo y un horizonte temporal...

Este trabajo de clarificación interna llevó a decidirse por una propuesta de intervención que tuviera en cuenta los siguientes supuestos:

- . una metodología que combinase entrevistas semiestructuradas y observación como fuentes primarias de información;
- . que aportase datos con utilidades (destinatarios) diferentes;
- . con especial atención a los contenidos recogidos en el convenio marco;
- . con posibilidades de contraste o triangulación con otras fuentes de información;
- . considerando a cada centro penitenciario como una unidad de análisis, no desconectada de otras, pero con entidad propia;
- . que se pudiera realizar en un número relativamente reducido y asumible de días-horas (estudio exploratorio) por personas de la propia institución del Ararteko;
- . y que se revisase en función de las visitas realizadas y pudiera servir así como punto de partida para posteriores trabajos.

Evidentemente, existen otras muchas alternativas metodológicas, igualmente posibles, que fueron descartadas por diversas razones. Quizás el aspecto más

destacable de esta propuesta metodológica consista en el valor concedido a las entrevistas con las personas reclusas como fuente primaria de información. Son estas personas las usuarias de un servicio (el servicio penitenciario) y, como tales, las que primero deben ser escuchadas a la hora de valorarlo.

Como es lógico, el método elegido tiene también sus propias limitaciones. A pesar de ello, se consideró de suma importancia que una institución garantista como el Ararteko pudiera servir como «altavoz» de las personas privadas de libertad, recoger sus visiones y vivencias e insistir en los aspectos, no sólo jurídicos, sino más humanos de la vida en los centros penitenciarios.

Conviene señalar que, tanto por las características del trabajo como por la voluntad expresa del Ararteko, el análisis realizado ha sido asumido directamente por personal de la institución del Ararteko, sin contar con la intermediación de otros servicios.

3- Breve descripción de los pasos dados durante el año 1995

A/ Pasos previos a la realización de las visitas

Antes de iniciar las visitas a los centros se dieron una serie de pasos previos, entre los que conviene destacar los siguientes:

a) Gestiones realizadas ante las instituciones responsables

Se solicitó autorización a la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios y se mantuvo un primer contacto de clarificación con cada uno de los directores de los tres centros. Se informó también del inicio de la intervención al Defensor del Pueblo y al Consejero de Justicia del Gobierno Vasco.

También con carácter previo al inicio de las visitas, se mantuvieron contactos con personas pertenecientes al equipo de tratamiento de Nanclares, para contrastar con ellas algunos elementos de la propuesta de intervención y clarificar dudas metodológicas.

b) Análisis de la normativa y la documentación básica a tener en cuenta como elementos de referencia para el trabajo

Se analizaron, entre otras, las siguientes normas y documentos:

- Constitución Española de 1978.
- Estatuto de Autonomía para el País Vasco (LO 3/79, de 18 de diciembre).
- Ley Orgánica General Penitenciaria (LO 1/1979, de 26 de septiembre).
- Reglamento de Régimen Penitenciario (Real Decreto 1.201/1981, de 8 de mayo).

- Convenio Marco entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Justicia en Materia Penitenciaria, de 18 de abril de 1994 (BOPV del 5 de octubre de 1994).
- Respuesta del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social a la solicitud de información sobre medios materiales y humanos destinados al cumplimiento del convenio marco (fecha de entrada de la respuesta en el registro del Parlamento Vasco: 29-03-95) (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 24 de febrero de 1995).
- Informe del Defensor del Pueblo sobre «Situación penitenciaria en España», de 1988.
- Quejas de presos y familiares presentadas ante el Ararteko y tramitadas al Defensor del Pueblo.
- Quejas, comparencias, visitas... ante la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Vasco.
- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y procedimientos para la aplicación efectiva de las reglas (Naciones Unidas, Resolución 663/1957 y Resolución 47/1984).
- Resolución nº (73)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre las reglas mínimas para el tratamiento de los detenidos.
- Recomendación nº R (87)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, sobre las reglas penitenciarias europeas.
- Informes del Comité Europeo para la prevención de la tortura y los tratos inhumanos y degradantes (sobre las visitas realizadas a España en 1991 y 1994).
- Informe del Observatorio Internacional de Prisiones, sobre las condiciones de detención de las personas encarceladas (1994).
- Informes de otros ombudsmen y diversa bibliografía general sobre las cárceles y la política penitenciaria.

c) Clarificación de los compromisos deontológicos

Se establecieron las siguientes condiciones mínimas:

- explicitar los objetivos a todas las personas implicadas;
- garantizar el anonimato de los informantes;
- voluntariedad de los-as presos-as a entrevistar;
- «devolución de la información» a todas las personas directamente implicadas.

d) Valoración de otras alternativas

Entre otras alternativas se barajaron, por ejemplo: la posibilidad de solicitar informes complementarios; la posibilidad de trabajar conjuntamente con representantes de otras instituciones; la posibilidad de enfoques interdisciplinares... La mayor parte de estas alternativas fueron descartadas porque, a pesar de su interés, añadían dificultades

adicionales a un proceso ya de por sí complejo y que se pretendía finalizar en un tiempo no excesivo. Además, muchas de ellas no se adecuaban a las características de la institución del Ararteko, ni a la opción de asumir directamente el trabajo sin la intervención de instancias intermedias.

B/ Realización de las visitas a los centros

De acuerdo con la opción metodológica de utilizar como fuentes primarias de información la propia observación y las entrevistas con los usuarios de la institución (es decir, con las personas internas), se estableció como más conveniente el siguiente **desarrollo cronológico**:

- **Paso previo**: entrevista con el director del centro.
- **Ver**: visita a todos los módulos y observación de instalaciones y actividades.
- **Mantener entrevistas con internos e internas**: entrevistas individuales con una muestra representativa de cada centro.
- **Reunirse con los equipos profesionales, funcionarios y dirección**.

En principio se previó un día diferente para cada uno de los cuatro pasos arriba señalados. Es decir, cuatro días diferentes, con suficiente separación entre unos y otros, en cada uno de los tres centros penitenciarios. Esta previsión inicial resultó insuficiente y, en algunos casos, fue necesario dedicar más días a las visitas. De hecho, desde julio hasta diciembre la realización del trabajo ha exigido la presencia de personas de esta institución en los centros durante 17 días diferentes: presencia del Ararteko, de la Adjunta y de uno de los asesores de la institución.

Conviene hacer algunas **observaciones sobre cada uno de los cuatro pasos señalados**:

* **Respecto a las entrevistas previas con los directores de los centros**

Han respondido a un doble objetivo: 1) clarificar y concretar los objetivos, metodología y pasos de la intervención del Ararteko; y 2) recoger información básica (datos) sobre el contexto de cada centro.

* **Respecto a las visitas a los módulos y la observación de instalaciones y actividades**

Se han realizado visitas a todos los módulos, con especial atención a aquellas instalaciones o actividades relacionadas directamente con los contenidos del convenio: enfermería, escuelas, talleres...

* **Respecto a las entrevistas con los internos y las internas**

Se utilizó el siguiente sistema de selección de las personas a entrevistar: muestra obtenida por azar a partir de los listados de cada módulo; corregida por voluntariedad y antigüedad (exclusión de ingresos muy recientes en el centro), y contrastada con la tipología inicialmente prevista (posibilidad de completar la relación, en segunda vuelta, para la obtención de una muestra representativa de las diferentes situaciones: jóvenes, mujeres, extranjeros...).

En cuanto a los locales en los que efectuar las entrevistas, de acuerdo con la dirección de cada centro, se utilizaron despachos cerrados existentes en los diferentes módulos o en los pasillos de acceso.

Lógicamente, se garantizó en todos los casos la confidencialidad de la entrevista. También se facilitó que la persona entrevistada pudiera expresarse en la lengua que quisiera: euskara, castellano, o bien algún otro idioma (en estos casos con mayores dificultades).

El sistema de registro utilizado ha sido una especie de protocolo muy simple, que destaca tres aspectos: 1) centros de interés; 2) problemas y quejas; y 3) posibles pasos a dar.

Muchas de las personas entrevistadas expusieron problemas que -además de ofrecer una información útil de cara a los contenidos generales del informe- tenían una clara dimensión personal y podían dar origen a algún tipo de gestión por parte de una institución garantista como es la del Ararteko.

Analizados los casos uno a uno, se establecieron tres tipos de actuaciones:

- Dirigirnos directamente a la persona en cuestión para ofrecerle la información que considerábamos útil en su caso.
- Tramitar el caso como un expediente de queja de los que habitualmente se gestionan en esta institución y dar, por tanto, una respuesta a estas personas similar a la que se ofrece a cualquier otro ciudadano no privado de libertad.
- Recoger los casos más significativos en un escrito dirigido a la dirección del centro, para su conocimiento y para la posible resolución de situaciones que correspondían a su ámbito de competencias.

Así, en las semanas siguientes al desarrollo de las entrevistas se llevaron a cabo diversas gestiones para facilitar la resolución de algunos de estos casos: llamadas telefónicas, escritos informativos a unos cuantos de los internos entrevistados, apertura de varios expedientes de queja, escritos dirigidos a la dirección de cada uno de los centros... En el momento de redactar este informe, algunas de las situaciones planteadas han sido resueltas favorablemente y otras siguen su curso.

* **Respecto a las reuniones con los equipos profesionales, funcionarios y dirección**

Dados los contenidos del convenio, se han mantenido reuniones, por lo menos, con los tres equipos siguientes:

- equipo de tratamiento;
- equipo de profesores-as;
- equipo médico.

Además, en función del criterio de la dirección de cada centro, las reuniones se han extendido al equipo de atención a las drogodependencias y a los representantes sindicales de los funcionarios.

Estas reuniones han servido para:

- 1º Analizar los problemas, propuestas y actuaciones en cada una de las áreas de actuación de su competencia (sanidad, educación, información...).
- 2º Contrastar algunas quejas o propuestas formuladas por los internos y las internas entrevistados con las opiniones de las personas componentes de los equipos.
- 3º Recoger los problemas, quejas o propuestas de mejora formuladas por miembros de los equipos, tanto acerca de su situación profesional como sobre cuestiones generales que afectan al centro.

C/ Reuniones con los colectivos de apoyo a las personas presas

Durante el mes de diciembre se llevaron a cabo una serie de reuniones con las asociaciones y colectivos comprometidos en programas de atención a la población reclusa. En el apartado 2.2.1. de este mismo informe se recoge la relación de asociaciones convocadas a estas reuniones, cuyas aportaciones quedarán reflejadas en el informe extraordinario.

Resumiendo los principales pasos dados entre julio y diciembre para la obtención de información sobre los centros penitenciarios, podemos decir que:

- Se han efectuado diferentes **visitas a las instalaciones** (celdas, lugares de uso común, enfermerías, módulos...) **y a las actividades** (talleres, clases...) de los tres centros de detención.
- Se han realizado **entrevistas personales con 114 internos e internas** de los tres centros (los seleccionados al azar como muestra representativa del total de las personas presas, más aquellos que solicitaron ser entrevistados).
- Se han mantenido quince **reuniones con las direcciones y los equipos profesionales** (médicos, profesores-as, equipos de tratamiento...) de cada centro.
- Se ha contado con las aportaciones escritas y orales de una treintena de **asociaciones y colectivos** implicados en programas de atención a las personas presas. (Cfr. relación de asociaciones en el apartado 2.2.1.)

Todo ello ha supuesto una importante dedicación de personal de esta institución al trabajo y la presencia del propio Ararteko, de la Adjunta y de uno de los asesores de la institución en los centros penitenciarios durante un total de **17 días** a lo largo del semestre.

Queremos dejar constancia, en honor a la verdad, de la buena disposición, las facilidades y la voluntad de colaboración puestas de manifiesto por las instituciones responsables y por todas aquellas personas con las que hemos trabajado durante estos meses: los directores, los equipos profesionales de los centros, las personas presas, los representantes de diversas asociaciones... Quede aquí constancia pública de nuestro agradecimiento, máxime cuando hemos podido constatar las dificultades con que muchas de estas personas se encuentran a la hora de desarrollar su trabajo profesional.

Para terminar este apartado, se puede adelantar que el informe extraordinario que el Ararteko presentará al Parlamento Vasco sobre la situación de las cárceles consta de tres partes fundamentales:

- . Una primera, de carácter metodológico, en la cual se expondrán las características y los límites de sus actuaciones.
- . Una segunda de marcado carácter descriptivo, en la que se recogerán los principales problemas observados y, sobre todo, las quejas y las valoraciones recogidas en cada uno de los tres centros penitenciarios.
- . Una tercera, conclusiva, en la que el Ararteko fundamentará y planteará a las diferentes instituciones responsables una serie de recomendaciones para la mejora de la situación carcelaria en el País Vasco.

Para un conocimiento más profundo de este trabajo nos remitimos a dicho informe extraordinario.

2.1.3. INFORME SOBRE EL SISTEMA DE ATENCIÓN A MENORES INFRACTORES Y A MENORES EN SITUACIÓN DE DESAMPARO EN LA CAPV

En la actualidad existe en la Comunidad Autónoma del País Vasco un importante colectivo de menores bajo la directa protección, tutela o, en su caso, vigilancia de las instituciones públicas. Procedentes en su gran mayoría de medios familiares conflictivos, se clasifican en dos categorías: por un lado, los llamados menores en situación de desamparo, cuya protección es competencia de las diputaciones forales de los tres territorios históricos, y cuya atención se presta bien en régimen de acogimiento familiar, bien en medio residencial (pisos tutelados y residencias infantiles); por otro, los llamados menores infractores, autores de delitos tipificados en el Código Penal, cuya atención, en base a la intervención de los juzgados de menores, es competencia del Gobierno Vasco.

Datos aportados por las propias instituciones indican que en 1995 el número de menores atendidos por los servicios de infancia dependientes de las diputaciones forales ascendía a casi 1.200 -374 en acogimiento familiar y 817 en medio residencial-. Los datos disponibles respecto al número de menores infractores son menos reveladores: por un lado, no abarcan los casos en los que los juzgados de menores han adoptado medidas consistentes en amonestación o libertad vigilada o medidas alternativas (como por ejemplo, trabajos de interés

general en favor de la comunidad); por otro, se refieren únicamente a los casos de internamiento existentes en noviembre de 1995, cifra susceptible de importantes variaciones dada la relativa brevedad de la duración de las sanciones.

El modelo actual de intervención con menores ha sido objeto, en los últimos años, de no pocas controversias. Se han discutido la adecuación de la distribución competencial vigente, las pautas procedimentales de actuación de las instituciones responsables, las diferencias territoriales, las cuestiones de coordinación de los servicios sociales con servicios de otra naturaleza, como los educativos o los sanitarios, directamente implicados en fases fundamentales del proceso como son la detección o el seguimiento, o el nivel de eficacia de las intervenciones que se producen en el medio familiar.

En su conjunto, estas polémicas permiten dudar del buen funcionamiento del sistema, y aconsejan un análisis del modelo actual de intervención. Este estudio versaría en una primera parte, sobre la adecuación de la distribución competencial y sobre la coherencia, uniformidad y eficacia de los procedimientos de detección, atención y seguimiento de los casos. La segunda parte consistiría en la evaluación de la situación en la que se encuentran los menores atendidos en los servicios dependientes de la diputación y del Gobierno Vasco, con exclusión de aquellos que se encuentran en régimen de acogimiento familiar, dado el carácter preadoptivo que casi siempre presenta esta fórmula, y en la evaluación de las intervenciones que se desarrollan en el medio familiar con objeto de aportar soluciones a las situaciones de conflicto que determinaron la separación temporal del menor de su familiar.

Este informe será finalizado y entregado al Parlamento Vasco en 1996.

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

2.2.1. RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LOS COLECTIVOS, ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES

Uno de los rasgos más positivos y esperanzadores de nuestra sociedad lo constituye el elevado número de personas que, casi siempre de manera voluntaria y desinteresada, forman parte de asociaciones, colectivos y organizaciones dedicadas al apoyo de personas en situaciones desfavorecidas o a la resolución de problemas sociales de carácter muy variado: grupos pacifistas, asociaciones de minusválidos, colectivos de mujeres, de personas de la tercera edad, de apoyo a las personas de origen extranjero, a las privadas de libertad o las que tienen problemas de drogadicción... El panorama asociativo de nuestra Comunidad es un signo de vitalidad social y, al mismo tiempo, constituye una vía de relación privilegiada entre las instituciones públicas y el conjunto de la sociedad.

Desde la institución del Ararteko, durante este año 1995, se han cuidado los espacios de colaboración y se ha buscado de modo sistemático la relación con diferentes colectivos. Unas veces, aprovechando las solicitudes de intervención o la presentación de quejas de los propios colectivos ante esta institución, y otras veces promoviendo directamente desde ella los contactos y los intercambios de información.

Este Ararteko quiere manifestar públicamente su voluntad decidida de colaboración con los diferentes colectivos sociales de nuestra Comunidad. Y ello, básicamente, por el importante papel que esta institución concede a la labor social de tales colectivos y por el valor multiplicador y ejemplarizante que concede a sus actuaciones. Para una institución garantista como es la del Ararteko, las asociaciones formadas por diferentes personas de nuestra Comunidad son auténticas antenas sociales, sensores que permiten detectar y hacer públicos problemas y situaciones que, de otro modo, podrían pasar desapercibidos.

No podemos olvidar que, con demasiada frecuencia, las personas que acuden con sus quejas a instituciones de defensa de sus derechos, como es nuestro caso, responden a unos determinados perfiles o niveles sociales. Muchas veces, son precisamente las personas más necesitadas de defensa las que no acuden a estas instituciones: por desconocimiento de su existencia, por desconocimiento de los derechos que les corresponden, por falta de destrezas sociales básicas, por el freno que suponen sus experiencias previas negativas, por la desconfianza hacia las instituciones o respecto a su voluntad o capacidad de resolver los problemas... Muchas de estas personas no presentan sus quejas porque no saben que pueden hacerlo, o porque no saben ni dónde ni cómo hacerlo.

Es evidente que la mayoría de las asociaciones y colectivos de nuestra comunidad pueden desarrollar un papel clave de intermediación entre estos sectores marginales, o especialmente vulnerables de nuestra sociedad, e instituciones como la del Ararteko: dándoles a conocer sus derechos y las vías de resolución de conflictos, ayudándoles a la hora de expresar sus reivindicaciones, exigiendo el servicio diligente de las administraciones a la ciudadanía y favoreciendo, por la fuerza de los hechos, una mayor confianza en las instituciones y una mayor cohesión social.

Anteriormente hemos dicho que la gran cantidad de asociaciones, colectivos y organizaciones que existen en nuestra Comunidad constituye un signo claro de vitalidad social. Del mismo modo, debemos decir que esa variedad y riqueza supone un auténtico reto para quien quiera mantener con ellas unas relaciones estables de colaboración. No cabe sino intentar responder a sus demandas y establecer algunas prioridades de actuación.

De hecho, a lo largo de este año 1995, la institución del Ararteko ha podido mantener relaciones de colaboración, más o menos continuadas, con asociaciones que desarrollan su acción social en diferentes campos:

- el pacifismo y la solución de conflictos mediante fórmulas de diálogo;
- la defensa de los derechos de las mujeres;
- la atención a las víctimas;

- la defensa de los derechos de los consumidores;
- la objeción de conciencia y la insumisión;
- la defensa de los derechos de las personas presas;
- la respuesta social a diferentes formas de minusvalía;
- la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero;
- la adopción de menores;
- el control del comercio de armas;
- la atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares;
- la integración social de colectivos marginales y la rehabilitación de zonas deprimidas;
- la prevención de los malos tratos y la denuncia de situaciones de tortura;
- la atención a personas con problemas de drogadicción y a enfermos de sida...

Evidentemente, existen también otros sectores de especial vulnerabilidad. Pero los campos de actuación señalados ofrecen una panorámica suficientemente amplia acerca de la problemática de un gran número de personas de nuestra sociedad.

Durante este año se han mantenido reuniones de trabajo e intercambios de información, tanto de forma oral como escrita, por lo menos con los siguientes colectivos, asociaciones u organizaciones:

- . Gesto por la Paz
- . Oficina de Atención a la Víctima de la Violencia
- . Gernika Gogoratuz
- . Asociación de Empleadas de Hogar
- . Denon Artean
- . Asociación de Psicólogos para la Atención de Víctimas de la Violencia
- . UCE (Unión de Consumidores de Euskadi)
- . Asociaciones de familiares de insumisos
- . MOC (Movimiento de Objeción de Conciencia)
- . Plataforma para la excarcelación de enfermos/as incurables y mayores de 70 años (plataforma que integra a más de 20 asociaciones diferentes)
- . Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos y asociaciones integradas en dicha federación
- . Bakea Orain
- . Comisión de Trabajo para la Integración Social de Inmigrantes de Vitoria/Gasteiz
- . Asociación Ume-Alaia
- . FEDEAFES (Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos) y asociaciones integradas en dicha federación
- . Elkarri
- . Plataforma para la Transparencia del Comercio de Armas (Amnistía Internacional, Greenpeace, Médicos sin Fronteras...)
- . Clara Campoamor

- . Bilbo-Etxezabal
- . Fundación Jóvenes por la Paz
- . Asociación Bizitegi
- . Asociación de Familias Monoparentales
- . Arnasa
- . Asociaciones del barrio de San Francisco agrupadas en torno a la comunidad parroquial
- . SOS-Racismo
- . TAT (Torturaren Aurkako Taldea)
- . Asociación de Lucha contra el SIDA y Autoapoyo a Afectados T-4
- . Coordinadora de ONG de Bizkaia de apoyo a inmigrantes (integrada por CEAR, Bilbo-Etxezabal, Afrovasca, Cáritas, CITE, Cruz Roja, Hegoa, UGT, Elkartu, SOS-Racismo...)
- . Colectivos de apoyo a las personas presas
-

En algunos casos, la colaboración con las asociaciones se ha establecido en el marco de un trabajo monográfico llevado a cabo por la propia institución del Ararteko. Así, por ejemplo, el trabajo de análisis sobre la situación de las cárceles ubicadas en el País Vasco (al que se hace referencia en el apartado 2.1.2. de este mismo informe) ha supuesto reuniones e intercambios con las siguientes asociaciones:

- . AGIPAD (Asociación Guipuzcoana de Investigación y Prevención del Abuso de las Drogas)
- . Alcohólicos Anónimos
- . Asociación de Lucha contra el SIDA y Autoapoyo a Afectados T-4
- . Comisiones ciudadanas anti-sida de los distintos territorios
- . D.E.E. (Asociación de Afectados por la Droga)
- . Etoraintza
- . Foronda
- . Módulo Psico-Social de Deusto-San Ignacio
- . Proyecto Hombre
- . ADSIS-BESTALDE (Asociación de Servicios de Iniciativa Social)
- . Bilbo-Etxezabal
- . Bizitegi
- . Cáritas (PAEX-Programa de Apoyo a Extranjeros)
- . Cruz Roja
- . Gizabidea
- . I.R.S.E. (Institutos de Reintegración Social de los distintos territorios)
- . Pastoral Penitenciaria
- . SOS-Racismo
- . Asociación Pro Derechos Humanos del País Vasco
- . Salhaketa
- . TAT (Torturaren Aurkako Taldea)
- . Turnos de asistencia penitenciaria de los colegios de abogados (TAP)

En muchas ocasiones, a raíz de las reuniones mantenidas, como fruto de la colaboración entre todas las partes y en el respeto más absoluto a la libertad de actuación de cada una de ellas, se han promovido diferentes actuaciones:

- actuaciones de oficio del Ararteko ante diferentes instancias de la Administración para la resolución de problemas;
- labores de intermediación entre las propias asociaciones y las instituciones públicas;
- apoyo institucional a campañas de solidaridad promovidas por diferentes colectivos;
- propuestas específicas para mejorar las relaciones de colaboración entre la Administración y las asociaciones;
- tramitación de quejas (tanto de carácter colectivo como individual) formuladas por las asociaciones;
- intercambio de información y de documentación útil para el trabajo;
- presentación de sugerencias de modificaciones legislativas...

Sólo a título de ejemplo, podemos señalar aquí algunas actuaciones significativas llevadas a cabo desde la institución del Ararteko en este marco de colaboración. Así:

- * La relación con familiares de insumisos y el movimiento de objeción de conciencia dio paso a diferentes actuaciones y, entre otras, a la presentación de una solicitud de intervención ante el Defensor del Pueblo para modificar el tratamiento penal a los insumisos. En el documento anexo a la comunicación presentada en las X Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo se recogen las propuestas planteadas.
- * La comunicación citada, presentada por el Ararteko en las citadas X Jornadas de Defensores del pueblo celebradas en Barcelona (Cfr. apartado 2.3.1. de este informe) plantea muchas de las cuestiones abordadas en las reuniones con grupos pacifistas o de defensa de los derechos humanos: tolerancia, atención a las víctimas de la violencia, actuaciones policiales...
- * El trabajo de análisis sobre la situación de las cárceles del País Vasco -que ha dado pie al informe extraordinario que se presenta en el apartado 2.1.2. de este mismo informe- ha supuesto la colaboración con una treintena de colectivos de apoyo a las personas presas...
- * La solicitud de más de 300 personas internas en las cárceles, que pedían la modificación normativa y la posibilidad de utilizar jeringuillas estériles en los centros, supuso múltiples reuniones con diferentes profesionales y la elaboración de un documento con las «Propuestas y consideraciones del Ararteko en relación con el consumo de drogas y la transmisión de enfermedades infecciosas en la cárcel». Este documento, de 1 de diciembre de 1995, fue presentado a las diferentes instituciones responsables (Departamento de Justicia, Sanidad, Instituciones Penitenciarias...) para la puesta en marcha o ampliación de diferentes programas de prevención.

- * También la denuncia sobre la existencia de torturas, presentado por algunas asociaciones, ha dado origen a actuaciones del Ararteko ante las instituciones competentes, actuaciones encaminadas siempre a la superación de espacios de opacidad.
- * La colaboración con la Comisión de Trabajo para la Integración Social de Inmigrantes de Vitoria/Gasteiz y con SOS-Racismo permitió impulsar, ante los ayuntamientos de la Comunidad, la campaña de acogida a personas de origen africano que permanecían en la ciudad de Ceuta en una situación penosa.
- * Respecto al tema de las personas inmigrantes de origen extranjero, la relación con asociaciones, comisiones y coordinadoras ha facilitado el trabajo conjunto en cuestiones como el apoyo al derecho al voto de estas personas o la fijación de unos criterios comunes respecto a su empadronamiento...

* * *

Lógicamente, el campo de actuación en que cada asociación se mueve determina en gran medida el tipo de problemas con los que se enfrenta y, consiguientemente, también las demandas que plantea ante las instituciones. No obstante, por encima de estas diferencias lógicas, existen también problemas comunes o que afectan directamente al trabajo de muchas de ellas.

Así, por ejemplo, en muchas de las reuniones mantenidas con organizaciones que participan en programas asistenciales o que recurren a las subvenciones públicas, se nos planteó el problema de las vías de financiación, la falta de garantías en la continuidad de los programas, la dificultad de participar activamente en el diseño o en el desarrollo de los propios programas sociales... Esta problemática se presenta de un modo especialmente significativo por parte de aquellas asociaciones que trabajan en la esfera de la atención social a sectores desfavorecidos. De ahí que el Ararteko, el pasado mes de noviembre, elevase a los departamentos de Bienestar Social de las tres diputaciones forales la siguiente propuesta:

«De acuerdo con las funciones que la Ley le encomienda, esta institución del Ararteko está abierta no sólo a personas individuales, sino también a asociaciones y colectivos sociales que quieran manifestar sus quejas o preocupaciones.

A lo largo de estos meses he tenido ocasión de mantener contactos con una serie de organizaciones que dedican sus esfuerzos a la atención de sectores desfavorecidos de nuestra sociedad: minusválidos, inmigrantes, enfermos psíquicos, personas sin apoyo familiar, personas ingresadas en prisión, enfermos de sida, personas con problemas de drogadicción... En algunos casos se trata de asociaciones con un campo de actuación muy definido; en otros, la población a atender presenta problemáticas muy variadas que suelen ir desde lo estrictamente social hasta lo sanitario.

La mayoría de estas asociaciones se mantienen gracias a la dedicación, esfuerzo y aportación de sus asociados, o de otras personas que colaboren con ellos como voluntarios, pero también muchas de ellas acuden a las instituciones municipales, territoriales, autonómicas..., solicitando ayudas económicas que les sirvan para el desarrollo de sus proyectos. Con frecuencia, esas ayudas institucionales se distribuyen en función de convocatorias específicas de carácter anual.

Teniendo en cuenta el reparto competencial que existe entre las diferentes instituciones de nuestra Comunidad, es evidente que el peso fundamental de los recursos destinados a las políticas de bienestar social corresponde a las diputaciones forales.

Por esta razón acudo a V.I., como titular del Departamento de Bienestar Social de la Diputación, para poner en su conocimiento un motivo de preocupación y queja que en las últimas semanas se ha hecho llegar a esta institución con especial insistencia: la preocupación respecto a las garantías de continuidad en las políticas (partidas, criterios, fórmulas...) de subvención a las organizaciones comprometidas en programas de atención social.

En algunos aspectos, no se trata de una preocupación nueva. Así, con frecuencia, desde las asociaciones implicadas se ha venido manifestando la conveniencia-necesidad de superar el marco de las subvenciones de carácter anual, reemplazándolo por otro que les ofrezca una mayor seguridad y les permita, consecuentemente, planificar su futuro con menores incertidumbres.

Tal vez la insistencia de estas últimas semanas se deba, por un lado, a los todavía recientes cambios de los responsables en algunos de los servicios institucionales de bienestar social -lo cual siempre suele provocar en los primeros momentos una cierta confusión en los administrados-, así como a los miedos que puedan existir respecto a posibles restricciones presupuestarias en determinados programas.

Por todo ello, y considerando que el actual momento de elaboración de presupuestos para el año que viene puede ser adecuado para clarificar dudas o prever nuevas formas de actuación, este Ararteko propone las siguientes recomendaciones:

- 1ª. Que en los trámites de elaboración de los presupuestos del año 1996, y en los sucesivos, se contemple la posibilidad de establecer y 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, a través de las fórmulas que se consideren más adecuadas: convenios, créditos de compromiso plurianual...
- 2ª. Que en aquellos casos en los que todavía no existan, se establezcan desde las propias instituciones mecanismos estables de participación que permitan una acción social más coordinada, el

intercambio de información entre los distintos sectores sociales implicados, y la revisión conjunta y mejora de las políticas de bienestar social.»

Hemos recogido textualmente la anterior propuesta no sólo por su valor concreto en el terreno más directamente asistencial, sino también por su aplicabilidad a muchos de los campos de actuación en los que trabaja el voluntariado.

Por ello, antes de terminar este apartado dedicado a la colaboración con los agentes sociales durante este año, además de agradecer su trabajo solidario y su disponibilidad, debemos destacar esta cuestión a modo de conclusión general. Si queremos aprovechar todas las potencialidades y la fuerza social que se encarna en el conjunto de colectivos, asociaciones y organizaciones presentes en nuestra Comunidad, es necesario que desde la Administración -y en el respeto a la libertad y al campo competencial de cada cual- se favorezca por todos los medios su trabajo solidario, se apoye con los recursos necesarios su acción, y se posibilite su participación activa en el desarrollo de la política social.

Como señala la «Declaración relativa a la cooperación con las asociaciones de solidaridad», anexa al Tratado de la Unión Europea: *«La Conferencia destaca la importancia que tiene, para conseguir los objetivos del artículo 117 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la colaboración entre ésta y las asociaciones de solidaridad y las fundaciones, como instituciones responsables de establecimientos de beneficencia y de servicios sociales»*. La puesta en práctica del espíritu de esta declaración exige una modificación de muchas de las prácticas asentadas en nuestra cultura administrativa.

2.2.2. CONVOCATORIA DE DOS BECAS DE INVESTIGACIÓN PARA 1995-1996

Durante el año 1995, al igual que en años anteriores, la institución del Ararteko ha promovido dos nuevas becas de investigación.

La convocatoria se realizó mediante resolución de 3 de octubre de 1994 (BOPV nº 196, de 14 de octubre), y tras las correspondientes pruebas selectivas oral y escrita, se adjudicaron por resolución de 26 de diciembre de 1994 (BOPV nº 11, de 17 de enero de 1995) a favor de M^a José Fernández de Landa Montoya y Álvaro Bilbao Ubillos.

El fin de estas becas es realizar estudios monográficos sobre temas relacionados directa o indirectamente con la protección de los derechos humanos en la CAPV. En esta ocasión los temas elegidos por la institución y los adjudicatarios como objeto de su estudio han sido los siguientes: «El control interinstitucional en la Unión Europea» y «El principio de igualdad y las políticas de fomento de los derechos de las personas con minusvalías físicas. Medidas de discriminación positiva».

El primero de los estudios, bajo el título de «El control interinstitucional en la Unión Europea», pretende acercarnos a la especificidad y deficiencias de las

técnicas de control comunitarias a través de un análisis descriptivo de cada uno de los órganos de fiscalización que operan tras el Tratado de la Unión Europea.

La ausencia de un principio rector en las relaciones interinstitucionales europeas reconducible al principio de separación de poderes, no ha impedido el surgimiento paulatino de una gran variedad de expedientes de control que inciden sobre la actuación del ejecutivo comunitario. La incorporación de la figura del Ombudsman en el artículo 138 E. del tratado constitutivo de la Comunidad Europea y su reciente nombramiento abre un nuevo frente de intervención en el esfuerzo por favorecer la consecución de una mayor transparencia en la actuación comunitaria.

Respecto al segundo de los trabajos desarrollados a lo largo de 1995, sobre el principio de igualdad y las políticas de fomento de los derechos de las personas con minusvalías físicas, en el estudio se aborda el análisis del principio de igualdad así como la interdicción de la discriminación en relación con las minusvalías físicas.

El núcleo central del trabajo versa sobre la adopción de medidas de discriminación positiva para evitar situaciones de hecho discriminatorias.

Se analizan de manera pormenorizada algunos derechos tales como el derecho al ocio, el derecho a la integración laboral o el acceso al empleo público de los minusválidos físicos.

Se considera que el estudio tiene un especial interés en cuanto que aborda la problemática de un colectivo social especialmente desfavorecido.

También y como es habitual, se ha tramitado el expediente de selección de las becas convocadas para el año 1996. Así, la convocatoria tuvo lugar mediante resolución de 27 de septiembre de 1995, y juntamente con las bases fue publicada en el BOPV nº 192 de 6 de octubre.

En cuanto a la concesión de las dos becas de investigación para 1996, ésta fue aprobada por resolución del Ararteko de 20 de diciembre de 1995 (BOPV nº 6, de 9 de enero de 1996), resultando seleccionados los siguientes candidatos: Carlos Barcina Fernández y María Aragón Castiella.

Los temas objeto de estudio serán «La función cultural de los poderes públicos» y «Los derechos del usuario de servicios públicos».

2.3. ACTUACIONES DE RELACIÓN CON INSTITUCIONES AFINES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.3.1. X JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO

Como es sabido, las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos se articulan con base en el principio de coordinación y cooperación.

Si bien a lo largo del año se mantienen estrechas relaciones entre las instituciones homólogas sobre la gestión ordinaria de los expedientes, se celebran además anualmente unas jornadas de coordinación entre defensores del pueblo, que sirven como foro de debate y de puesta en común de los problemas que son afines a estas instituciones.

En estas X Jornadas de Coordinación, organizadas en Barcelona por el Síndic de Greuges de Cataluña los días 5 y 6 de octubre, los temas de debate fueron los siguientes:

- La tolerancia como valor al servicio de los derechos humanos.
- El funcionario público como reclamante ante los ombudsmen.
- Coordinación de actividades y criterios.

2.3.1.1. **LA TOLERANCIA COMO VALOR AL SERVICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

En esta reunión actuó como presidente-moderador el Defensor del Pueblo, don Fernando Álvarez de Miranda, y como ponente don Celso Montero Rodríguez, Vicevaledor 2º do Pobo.

Asimismo, intervinieron como relatores:

1ª comunicación: don Xabier Markiegi Candina, Ararteko.

2ª comunicación: don Manuel García Álvarez, Procurador del Común.

3ª comunicación: don Miguel Barceló Pérez, Adjunto 1º al Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

El Ararteko planteó ante el resto de defensores del pueblo la ponencia que, por considerarla de interés, se transcribe en su literalidad a continuación:

* * * * *

«LA TOLERANCIA EN LA SOCIEDAD VASCA

*‘Sólo una cosa nos puede dar la paz:
el contrato de indulgencia mutua.’
(Séneca)*

0.- INTRODUCCIÓN

La sociedad vasca suele ser presentada con frecuencia ante la opinión pública como un ejemplo, incluso anacrónico, de intolerancia, como un conjunto social escasamente vertebrado en el que parece imposible la convivencia pacífica, como un colectivo en el que, en plena Europa y a las puertas del siglo XXI, se sigue recurriendo todavía a las armas, a la extorsión y a la muerte como medios para imponer opciones de naturaleza política.

Sin entrar todavía a debatir lo exagerado de tal análisis, debemos reconocer con dolor que en nuestra sociedad se siguen dando manifestaciones violentas de intolerancia, que llegan incluso al máximo grado de exclusión: la muerte. Y ello, a pesar del paso de los años, de la apuesta claramente mayoritaria por las fórmulas de convivencia pacífica, o del autogobierno y la consolidación progresiva de las instituciones democráticas.

Desde esta perspectiva, aun siendo consciente de la dificultad, me parecía que nuestra aportación al tema central de estas Jornadas ('La tolerancia, como valor al servicio de los derechos humanos') debía ser precisamente ésta: la de intentar un análisis válido de una realidad tan compleja como la que nos toca vivir.

Hay quien ha considerado el País Vasco como un laboratorio privilegiado para el análisis social, para el estudio de las reacciones sociales. Mi interés, evidentemente, no es el del análisis científico propiamente dicho, sino el que corresponde a una Institución comprometida radicalmente con la defensa de los derechos humanos. Trataré, pues, de acercarme con ojos críticos a determinados aspectos conflictivos de la dinámica realidad vasca, con la intención de aportar mi propia visión -que será una más- y la de obtener algunas conclusiones que puedan iluminar nuestras actuaciones como Defensores del pueblo.

Se trata, por tanto, de una aportación desde una realidad concreta, pero de la cual se pueden extraer enseñanzas aplicables a otras realidades más o menos próximas. Este objetivo de utilidad es el que me ha guiado al preparar esta aportación y a él trata de responder el esquema seguido:

- . En un primer apartado, de aproximación conceptual, reflexionaré a partir de la noción tradicional de tolerancia, y plantearé su actualización en un sentido netamente positivo, destacando su importancia y aplicabilidad en una sociedad como la nuestra.*
- . En un segundo apartado destacaré algunos aspectos positivos y negativos de la realidad social de Euskal Herria ante el fenómeno de la violencia y, a partir de ellos, trataré de imaginarme un futuro de paz y reconciliación.*
- . En la tercera parte plantearé la necesidad de que diferentes agentes sociales den pasos decididos en el largo camino de la paz, algunos de carácter urgente y que afectan al presente; y otro, prioritario, para garantizar avances futuros: la educación de la juventud vasca en los valores de la tolerancia.*
- . Por último, y a modo de conclusión, trataré expresamente de las posibilidades de actuación desde nuestras instituciones de Defensores del pueblo y su contribución específica a la consolidación de la tolerancia en nuestra sociedad.*

1.- EN TORNO AL CONCEPTO DE 'TOLERANCIA' Y SUS APLICACIONES

Si acudimos a nuestros diccionarios nos encontraremos con una acepción que define tolerancia como 'Respeto y consideración hacia las opiniones o prácticas de los demás, aunque repugnen a las nuestras' (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española), como la 'Cualidad o actitud del que respeta o consiente las opiniones ajenas' (María Moliner).

En el lenguaje popular, tolerar posee una cierta connotación negativa y suele ser sinónimo de sufrir, soportar, llevar con paciencia, permitir o sobrellevar algo, aunque ese algo no sea expresamente aprobado por uno mismo...

Esta misma idea queda reflejada expresamente en los términos euskaldunes equivalentes a tolerancia: *jasankortasuna*, *jasapena* *pairakortasuna*... Que en una traducción literal sería algo así como la capacidad de sobrellevar.

Cada una de nuestras lenguas añade nuevos matices al concepto. Así, el Diccionario de Pompeu Fabra lo define como la 'disposició a admetre en els altres una manera de pensar, d'obrar, d'ésser, diferent de la nostra...' Y el Diccionario Xerais da Lingua define la tolerancia como la 'Actitude teórica e práctica de respecto ás opinións e ós actos dos demais' y la intolerancia como 'Dogmatismo, actitude intransixente e violenta con respecto ás opinións, teorías ou ideas dos demais'.

Sin menospreciar la importancia que, efectivamente, puede tener una actitud de respeto a las opiniones ajenas, a primera vista podría pensarse, sin embargo, que nos encontramos ante un valor de segundo orden, o incluso trasnochado, frente a otros de gran trascendencia social como la solidaridad, la libertad, la justicia o el respeto a los derechos humanos. Ser 'tolerado', desde la perspectiva del sujeto paciente, puede que no parezca un gran logro social.

Sin embargo, la tolerancia es un valor que hoy en día se cotiza al alza. Y lo es porque se trata de una cuestión que tiene como base y raíz la dignidad humana y que, a su vez, puede servir como sólido fundamento sobre el cual construir el edificio de la convivencia pacífica entre las personas, y del respeto y la solidaridad entre los pueblos. **La tolerancia se ha convertido hoy en una virtud democrática imprescindible en las sociedades modernas con su pluralidad de minorías.**

Para valorar la potencialidad de la tolerancia, tal vez un buen método sea el del contraste: acercarnos a realidades pasadas o presentes en las que la intolerancia se ha adueñado de una buena parte del conjunto social. Así podremos conocer sus desastrosos efectos.

Tolerancia e intolerancia adoptan formas diferentes en diferentes contextos históricos y espaciales. Así, en un determinado momento o lugar, los motivos que fomentarán la intolerancia serán las diferencias religiosas, en otro las diferencias políticas o las distintas opiniones, en otro las razones se

esconderán tras las diferencias económicas, en otro serán las diferencias de raza, de etnia o de lengua... Variarán también las formas en las que la intolerancia se pone de manifiesto, de un modo burdo que llega a la hoguera y a la muerte del disidente, o de formas más sutiles y no menos perversas de exclusión. Pero a pesar de que los motivos y las formas en que se manifieste varíen, la causa profunda es siempre la misma: la incorrecta consideración del 'otro', la consideración del 'diferente' como 'enemigo'.

Tal vez la forma más radical de intolerancia sea el fanatismo, la intolerancia fanática. El fanatismo -del que poseemos innumerables ejemplos, algunos terriblemente próximos y otros más alejados en el tiempo o en el espacio- es una patología de la conducta. De la conducta personal y de la conducta social. Una patología cuyos rasgos básicos, siguiendo a Marciano Vidal ('Ética civil y sociedad democrática', Desclée de Brouwer, Bilbao, 1984) serían los siguientes:

- Creerse en posesión de **toda** la verdad.
- Vivir esa posesión de modo **exaltado**.
- Sentir un imperativo irresistible a **imponer** la verdad a los demás, como una misión.

Una patología cuyas consecuencias suelen ser el autoritarismo, la intransigencia y la exaltación.

Una patología que conduce directamente a la violencia y a la exaltación bélica:

- Se desacredita a la víctima, se sataniza al contrario: el diferente es 'excomulgado', o declarado traidor, o simplemente no patriota.
- Se interpreta la historia como un campo de batalla entre el bien y el mal.
- Se asume el papel de salvador mesiánico que debe tomar parte en esa batalla entre 'los nuestros' (buenos) y 'los otros' (malos, enemigos).

Son tales las consecuencias negativas a las que conducen las actitudes y los comportamientos sociales intolerantes, que ello explica el llamamiento y la apuesta que las organizaciones internacionales vienen haciendo en los últimos tiempos a favor de la tolerancia entre las personas y los pueblos.

Sólo así se explica que la tolerancia aparezca en la Carta fundacional de las Naciones Unidas, desde el mismo preámbulo, como un valor a practicar si se quieren consolidar los objetivos de la organización y, en concreto, impedir la guerra y promover la paz en el mundo. Sólo así se explica que su Asamblea General haya proclamado este año de 1995 como el Año Internacional de la Tolerancia, o que la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, en su reunión en Viena de 1993, acordase la elaboración de un Plan de Acción General destinado a reforzar la coexistencia democrática, y a prevenir y combatir la intolerancia y la discriminación.

Precisamente dentro de este Plan se encuadra la Campaña Europea de la Juventud contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia que se está desarrollando durante este año de 1995.

Y es que en un mundo cada vez más interrelacionado, en unas sociedades cada vez más plurales y multiculturales, la tolerancia cobra, si cabe, mayor importancia aún. Por eso, **hoy, con frecuencia, el concepto más extendido de la tolerancia es precisamente el que se aplica a la convivencia entre los pueblos:** tolerancia, entendida como el respeto y la valoración crítica de actitudes, creencias y formas de vida de personas o grupos de otras sociedades o culturas distintas de la nuestra.

Posiblemente se esté construyendo hoy un concepto de tolerancia que supere algunas de sus limitaciones históricas, ligadas fuertemente al racionalismo y a la Ilustración, movimientos a los que se debe, en gran medida, su aplicación a la vida política. Y así se esté pasando:

- de 'don de la naturaleza', como lo definía Voltaire, a conquista social;
- del 'consentimiento' de las diferencias, a la valoración positiva de éstas y a la consideración del pluralismo como una riqueza social;
- de 'respeto' al otro, a su mejor conocimiento y consideración;
- de una tolerancia centrada en las diferencias religiosas o ideológicas, a una actitud capaz de superar también las diferencias basadas en motivos económicos o aspectos físicos;
- de una cualidad aplicada a los derechos individuales, a una condición democrática que abarca también los derechos colectivos e ilumina con luz nueva las relaciones entre las mayorías y las minorías...

Estamos, pues, defendiendo el reconocimiento y respeto del otro, sea éste individual o colectivo; el reconocimiento de las diferencias de los demás y, más aún, de su derecho a ser diferentes; el reconocimiento de la legitimidad de las peculiaridades ajenas; la consideración del otro -cualquier otro- como sujeto de tantos derechos como yo... Porque, como señaló Goethe: 'En realidad, la tolerancia debería ser sólo una intención transitoria que desemboca en el reconocimiento'. En el fondo, estamos defendiendo la aplicación de una vieja regla de oro de la ética que nos recomienda tratar a los demás como nosotros deseamos ser tratados.

Quizás alguno considere que nos estamos situando 'más allá de la tolerancia'. Creo que no. Simplemente, tratamos de superar las limitaciones y distorsiones de la tolerancia -analizadas críticamente por Marcuse-, desarrollando las potencialidades de un concepto que, así, nos sirve de base y fundamento para la cooperación y la solidaridad entre los pueblos, y se convierte en fuente de derechos y de igualdad.

Nada más lejos, pues, de esa connotación negativa que a veces ha acompañado a la tolerancia como si se tratase de una actitud pasiva o inhibitoria. Hoy y aquí, la tolerancia exige coraje, y ser tolerante supone comprometerse activamente con la opción por la libertad de los individuos -de todos los individuos- y de los pueblos -de todos los pueblos-.

2.- **LUCES Y SOMBRAS EN LA REALIDAD ACTUAL DE EUSKADI**

Como señalaba al inicio de esta reflexión, la sociedad vasca suele ser presentada frecuentemente como ejemplo de intolerancia, como un colectivo en el que resulta imposible la convivencia pacífica y en el que se sigue defendiendo y recurriendo a la violencia armada como vía válida para la imposición de opciones de naturaleza política.

Esta visión de Euskadi, indudablemente basada en determinados hechos reales pero que desconoce o no toma en consideración otros, difundida en gran medida por los medios de comunicación y consolidada entre muchas personas, no deja de ser una distorsión o una simplificación de la realidad vasca, que debe ser corregida.

Trataré aquí de destacar, ante el tema de la violencia y desde la perspectiva de la construcción de una sociedad tolerante, algunos rasgos positivos presentes con fuerza en nuestra sociedad.

2.1. **LAS LUCES**

a/ Hay avance

Es preciso poner en cuestión esa sensación de enquistamiento o de estancamiento de la situación que a veces se instala en nuestro ánimo.

A pesar de la lentitud de los avances, cualquiera que tenga un mínimo de memoria histórica debe reconocer que **existe una evolución positiva en muchos aspectos**: algunos grupos armados de uno u otro signo han ido renunciando a la vía armada (Comandos Autónomos, ETA político-militar, ATE, BVE, GAL...); partidos políticos muy diferentes se han mostrado capaces de compartir análisis y de consensuar mínimos comunes de actuación, superando intereses partidistas; las instituciones democráticas se han consolidado; desciende el apoyo a la violencia...

Pero tal vez el dato más esperanzador se encuentre en la evolución que está experimentando la propia sociedad, en sus miembros comprometidos con el logro de la paz. Posiblemente desde que, allá por los años 70, se asumió la amnistía como un objetivo común, nunca como hoy ha existido en Euskadi tal capacidad de movilización social en torno a la defensa de los derechos humanos y las libertades democráticas. Sirvan como ejemplo las diferentes manifestaciones multitudinarias realizadas a partir de 1988 o las muy recientes, impulsadas por los trabajadores de la empresa Alditrans en defensa de la liberación de su compañero y jefe José María Aldaia.

En Euskadi son cada vez más las personas y los grupos sociales comprometidos públicamente en la defensa de la vida, de los derechos humanos y de la paz, y éste debe ser un motivo de esperanza.

b/ La intolerancia es minoritaria

Debemos distinguir entre actuaciones intolerantes y grado de salud de la tolerancia colectiva, diferenciar con claridad lo que son ejemplos minoritarios de intolerancia, de lo que es la convivencia y el respeto claramente mayoritarios.

Cualquiera que se acerque a Euskadi, a sus pueblos, a sus Ayuntamientos, a sus calles, podrá comprobar la coexistencia pacífica de proyectos diferentes e incluso enfrentados, expresados mayoritariamente de forma tolerante. A pesar de los intentos de monopolización por parte de algunos, se trata de espacios conquistados para todos y donde la pluralidad queda patente día a día. Y no parece que la sociedad vasca esté dispuesta a dejarse arrebatar unos espacios conquistados con tanto esfuerzo y dolor.

c/ Urge la paz

El creciente deseo social y la creciente voluntad de alcanzar la paz ya es hoy algo palpable en la sociedad vasca.

Posiblemente sea este deseo imperioso, esta necesidad mayoritariamente sentida y asumida, lo que ha dado origen a tantas organizaciones comprometidas con la paz y a la proliferación de propuestas e iniciativas de muy diferente tipo para la solución del problema de la violencia y el logro de la pacificación: desde la Mesa de Ajuria Enea hasta la Conferencia de Elkarri, desde los Núcleos de Intervención Participativa hasta la Mesa de Maroño, y otras.

De un modo u otro, defendiendo posiciones distintas e incluso antagónicas, la amplitud de colectivos comprometidos en la defensa de los derechos humanos constituye potencialmente un conjunto de fuerzas que, orientadas correctamente, pueden aglutinar energías aún dispersas y formar un vector con la capacidad suficiente para alcanzar y mantener el objetivo de la paz.

d/ A favor de la vida

Quisiera destacar aquí la contundente percepción de una prioridad: la defensa de la vida humana como primer derecho en el que se fundamentan todos los demás derechos de la persona. Derecho absoluto, no condicionable a ningún otro derecho ni individual ni colectivo.

La sociedad vasca ha convivido muchos años -demasiados años- con las muertes violentas. Muertos de uno u otro signo, de un lado y del otro, 'de los nuestros' para algunos y 'de los otros' para otros. Pero, al fin, todos muertos. No es de extrañar, por tanto, que destaquemos aquí como un valor creciente algo tan elemental como la defensa del derecho a la vida.

Tal vez esta valoración del derecho a la vida esté directamente relacionada con una alta sensibilidad pacifista, un rasgo que, aunque a primera vista pueda parecer paradójico, distingue a la sociedad vasca, como se ha puesto de manifiesto en algunas circunstancias significativas. Por ejemplo, en el referéndum de la OTAN o en el posicionamiento firme ante el fenómeno de los GAL. La respuesta mayoritaria que, democráticamente, dio la sociedad vasca de negativa al ingreso en la OTAN fue, entre otras cosas, una manifestación de los sentimientos anti-militaristas y anti-autoritarios arraigados con fuerza en nuestra sociedad. Unos sentimientos anclados, en parte, en las experiencias negativas sufridas y, como consecuencia de ellas, en el firme posicionamiento anti-ETA y anti-guerra sucia. Uno de los lemas de aquella campaña fue aquel de 'ni guerra sucia, ni guerra limpia'. Afortunadamente, a la sociedad vasca mayoritariamente siempre le repugnaron los crímenes del GAL.

También la actual sensibilización de la sociedad vasca y de sus instituciones representativas ante el fenómeno de la objeción de conciencia y de la insumisión debe entenderse, por lo menos en parte -ya que se trata de un fenómeno plural con motivaciones muy diversas- en ese contexto de pacifismo y de rechazo a la vía de las armas.

Frente a los que gritan todavía 'ETA, mátalos', o frente a los que parecen dispuestos a aplicar la ley del Talión y quisieran reinstaurar la pena de muerte -física o social- para los condenados por delitos de terrorismo (posiciones polares, contrapuestas y ambas minoritarias), se alza con nitidez la voz mayoritaria de los vascos que apuestan por la reconciliación. Una voz que posee un valor adicional cuando proviene de aquellas personas, víctimas de la violencia y del terrorismo, que han sufrido directamente en sus propias carnes y en sus familias los efectos de la sinrazón y hoy, superando sus sentimientos de revancha, buscan la conciliación.

e/ La juventud lo conseguirá

He dejado para el último lugar un aspecto que considero de suma importancia: el papel a jugar por las generaciones jóvenes. Los jóvenes y las jóvenes de Euskadi son nuestra mayor esperanza de un futuro en paz.

Javier Elzo, Decano de Sociología de la Universidad de Deusto y Director de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Donostia, al comentar alguno de sus estudios sobre los jóvenes vascos, señaló contundentemente que serán los/las jóvenes de Euskadi quienes obligarán a ETA a dejar las armas.

Jóvenes insumisos, jóvenes críticas, jóvenes solidarios, jóvenes comprometidas en las luchas contra la injusticia y a favor de un mundo más solidario, jóvenes que se eduquen en la tolerancia. De ahí la importancia de una correcta socialización de nuestra juventud, aspecto en el que más tarde insistiré.

2.2. LAS SOMBRAS

He destacado estos aspectos positivos de la sociedad vasca, como luces de la actual situación y signos visibles de esperanza hacia el futuro. Evidentemente, no todo son luces.

También abundan las sombras y quizás, entre ellas, debemos **destacar una por su trascendencia y su carácter fundamental: la fractura social**. La pluralidad de planteamientos o las discrepancias entre proyectos políticos diferentes son características propias de cualquier sociedad moderna y plural. Sin embargo, en pocos casos esas diferencias llegan a producir un grado de fracturación social como el que se da en la sociedad vasca, con incidencia directa en ámbitos como la vida familiar, los círculos de amigos o las relaciones sociales y laborales. **Esta fractura social tan honda no está originada por las diferencias culturales, sociales o políticas, sino por la presencia del referente violento, que se ha convertido para algunos en el elemento más importante de identificación y de cohesión grupal.**

Sin la existencia del referente violento, la confrontación entre los diferentes proyectos se haría de forma civilizada. Estaríamos ya en una convivencia democrática normalizada, sujeta a normas asumidas por todos. Falta, pues, por conseguir una desmilitarización de mentes y actitudes.

Hace unos meses, un colectivo pacifista me pedía -como lo hacía también a otras personas- que tratara de reflejar por escrito cómo me imaginaba yo la reconciliación en Euskal Herria. Titulé mi respuesta '**Un sitio para todos**', y traté de mirar, no sin dificultad, en la realidad-sueño-pesadilla de nuestros últimos veinte años.

Veinte años en los que se han consolidado, entre nosotros, dos caminos juxtapuestos, contrapuestos, aunque no equidistantes. Uno de ellos, apoyado por la mayoría, el de las libertades democráticas, el autogobierno ejercido en régimen de autonomía, la recuperación de factores de identidad como la lengua. Y el otro, reivindicado por una minoría, el de la negación de esa realidad y la exigencia de que la mayoría se rinda a sus posiciones.

Para la mayoría de los vascos, transición y reforma. En paz, sin sangre, sin convulsiones. Conciliación entre quienes perdieron la guerra y quienes la ganaron. Conciliación entre vascos que se sienten sólo vascos y vascos que se sienten también españoles o franceses. Conciliación entre vascos y castellanos, y andaluces, y catalanes, y extremeños, y gallegos, y aragoneses..., gracias a un modelo autonómico establecido en la Constitución y en el Estatuto. Un modelo escogido de entre los varios posibles y que fue refrendado democráticamente en las urnas. Un intento histórico de superación de la llamada 'cuestión vasca' en el ámbito jurídico y político.

Para una minoría de vascos, empeño en la ruptura. Con violencia, con sangre. Sin conciliación. Veinte años sin conciliación con nadie. A pesar de

la amnistía de 1977, por la que ningún preso político vasco quedó en la cárcel. A pesar del Concierto Económico, de la Educación y Sanidad propias, de la radio-televisión vasca, de la Ertzaintza...

Y me preguntaba a mí mismo -como ahora me pregunto- si hay en esta Euskal Herria sitio para convivir unos y otros. Porque, con independencia del modelo jurídico y político de institucionalización y de las relaciones entre los pueblos, me preocupa otro problema, para mí de más calado, que afecta a la raíz misma de la convivencia social entre los propios ciudadanos vascos.

Veo entre quienes llevan veinte años conciliándose con sus vecinos que hay gentes -no todas- dispuestas a un nuevo esfuerzo de reconciliación. No están dispuestas a rendirse ante el chantaje. Pero tampoco piden a nadie que se rinda. Sólo que dejen las armas. Que confíen en la palabra, y en las urnas.

Aprecio entre quienes llevan veinte años sin conciliarse con nadie que también hay gentes que empiezan a descubrir la necesidad de las manos tendidas. Otras, en cambio, huyen hacia adelante: necesitan seguir manteniendo la imagen de la convulsión para imponer por la fuerza sus pretensiones.

Quiero imaginar que las gentes conciliadoras que han ido caminando por uno y otro de los dos caminos puedan encontrarse. Con las manos tendidas en ambas direcciones.

Creo que lo tienen más fácil quienes llevan ya veinte años conciliándose. Son más y tienen el rodaje ya hecho. Sin renunciar a lo construido, sin dejarse llevar por el cansancio, sin aceptar el chantaje, pueden tender puentes para el camino que aún falta por recorrer.

Pero me cuesta imaginarme cómo van a conciliarse quienes no quieren hacerlo. Aquí sólo tengo preguntas. ¿Cómo se van a reconciliar consigo mismos quienes se han socializado, es decir, quienes han hecho el aprendizaje de incorporación a la sociedad -de 1975 a 1985 y, sobre todo, de 1985 a 1995- agrediendo y hostigando? ¿Cómo van a reconocerse a sí mismos sin el gesto altivo?

Quienes, en las décadas anteriores, se socializaron defendiéndose han aprendido también a perdonar, a olvidar, a rehacer, a convivir... ¿Cómo lo aprenderán quienes son capaces de excluir al otro tanto que lo asesinan? ¿Cómo salvarán la distancia que existe entre actitudes tan intolerantes y el respeto a la vida ajena, a las ideas de los demás, a las voluntades de los otros? ¿Cómo van a aceptar que aquí cabemos todos?

Todo lo que hagamos en la calle, en el trabajo, en la escuela, en casa, por impregnar las relaciones sociales de actitudes tolerantes irá estrechando la fractura social y ensanchando el campo donde puedan germinar brotes de reconciliación.

Así me imaginaba hace unos meses la reconciliación en Euskal Herria y así quiero imaginármela ahora.

3.- EL LARGO CAMINO HACIA LA PAZ

Tal vez debamos pensar y asumir que, si la situación de violencia en Euskal Herria ha durado ya casi veinte años en democracia, necesitaremos por lo menos otros tantos para transformar las relaciones y alcanzar una paz duradera. Debemos hacernos a la idea de que la paz siempre es un proceso, una lucha inacabada.

Lógicamente no estamos hablando de la simple superación del terrorismo, sino de la consolidación de unos valores (el valor de la vida, el valor de la diferencia, el valor de la reconciliación...) sobre los cuales asentar una cultura de la paz, de la construcción de un modelo de convivencia para todos los vascos. Estamos hablando, por tanto, de la regeneración ética de una sociedad que ha convivido tantos años con la presencia de un referente violento que ha contaminado ideas, palabras, actitudes, símbolos, relaciones...

No se podrá pasar del 'que se vayan' al 'aquí cabemos todos' en un corto plazo de tiempo. **Habrà que ir avanzando paso a paso, con perseverancia, creando lugares de encuentro, curando heridas y derribando muros sociales -fronteras internas- levantados por la violencia.**

Por eso he encabezado estas reflexiones con aquella cita de Séneca: 'Sólo una cosa nos puede dar la paz: el contrato de indulgencia mutua'. Sí, también en Euskal Herria sólo un contrato de indulgencia mutua nos puede dar la paz.

- . 'Contrato'

Con independencia de otras iniciativas de búsqueda de acuerdos en los ámbitos institucionales y políticos, es preciso reencontrar juntos, asumir y respetar la base de 'contrato social', de consenso sobre las reglas mínimas, pero comunes, necesarias no ya para preservar la sociedad y su institucionalización sino, sobre todo, para hacer posible la simple convivencia entre humanos.

- . 'De indulgencia'

También la indulgencia, como la tolerancia, en cuanto concepto tiene una fuerte connotación humanista. La indulgencia afecta al juicio, al castigo y al perdón de las personas. Ser indulgente no es signo de debilidad o de dejación de las propias convicciones. Al contrario, la generosidad es una cualidad propia de las sociedades fuertes, tolerantes y justas.

- . 'Mutua'

Debemos insistir en la importancia de que **todos-todas** participen en la elaboración del contrato social. La historia de estos años ha

mostrado tozudamente cómo quienes no han querido participar o se han desentendido de los resultados de los acuerdos, prefieren estar fuera para seguir impugnando el conjunto del sistema y seguir tratando de imponer a la mayoría las pretensiones de una minoría.

Sólo desde la tolerancia, el reconocimiento mutuo y la voluntad de reconciliación será posible dar los pasos que vamos a plantear a continuación y, posiblemente, otros que hoy hasta nos resultan difíciles de imaginar, porque la persistencia de la violencia funciona como un lastre que impide una visión seductora del futuro.

Señalaré en primer lugar (apartado 3.1) algunos pasos que afectan al presente o al futuro inmediato y que corresponden a diferentes agentes, y a continuación (apartado 3.2) abordaré la necesidad de la educación de la juventud vasca en los principios de la tolerancia.

3.1. DIFERENTES TAREAS DE LOS AGENTES QUE HOY TIENEN QUE CONSTRUIR LA PAZ

En esta labor de construcción del futuro que he titulado ‘el largo camino hacia la paz’ todos tenemos tareas urgentes que cumplir. Desde nuestra perspectiva institucional, respetuosa con los diferentes ámbitos de responsabilidad de cada cual, consideramos que:

- **La organización ETA, que sigue practicando la violencia, debe decidir su final.**

El importante debilitamiento sufrido a partir del 92 (detención en Bidart de la cúpula dirigente) ha provocado, por reacción, el endurecimiento del discurso y de las condiciones para su exigencia de negociación. Igualmente, por parte de su entorno, se ha recrudecido el hostigamiento a la Ertzaintza, la estrategia de la subversión callejera para que no decaiga la imagen publicitada de conflicto, la organización de un movimiento contra-pacifista con ocasión del secuestro de José María Aldaia, el ataque a los profesionales de la información... Todo ello viene a indicar que, en esta coyuntura política, no piensan dar pasos realistas para un horizonte de paz. Ojalá me equivoque.

Pero hay que trabajar para que el sector social que le apoya deje de hacerlo y le exija también que cese definitivamente y se disuelva.

- **Los partidos políticos deben recuperar aquel espíritu que hizo posibles los acuerdos de 1988, cuyos contenidos siguen siendo válidos hoy en su totalidad.**

El Acuerdo para la paz y la normalización de Euskadi, de Ajuria Enea, o el Pacto por la Paz y la Tolerancia, de Iruñea, o los Acuerdos de Madrid fueron acuerdos políticos entre partidos, refrendados por los respectivos Parlamentos. En su base estaba no sólo el compromiso de no utilizar la violencia (como no podía ser de otra manera en partidos democráticos), sino también el de renunciar a la utilización del tema de la violencia (discurso, estrategia, iniciativas...) para el logro de rentabilidades partidarias y electoralistas.

Recuperar ese compromiso exige hoy rehacer la confianza mutua, al menos la imprescindible para algo tan fundamental como es la construcción de la paz. También los partidos políticos deben reiterar permanentemente 'el contrato de indulgencia mutua'.

Hoy, aquel espíritu exige también a los partidos que se doten de instrumentos y métodos eficaces para el desarrollo y aplicación de los Acuerdos. Para impulsar acciones positivas que consigan extender en el conjunto de la sociedad el compromiso activo a favor de los derechos humanos, de los principios democráticos, de la tolerancia. Pero también, en el terreno estricto de la política -que es el suyo propio-, para lograr espacios de diálogo político donde participen todos los que han recibido en las urnas legitimidad representativa, en nombre de ésta y no de ninguna otra fáctica.

Los contenidos del diálogo para la paz que corresponde proponer a los partidos que suscriben los Acuerdos de Ajuria Enea deberán ser, en principio, los contenidos de esos mismos Acuerdos: sus diecisiete puntos y los nuevos que en el futuro puedan acordar. Deberán estar abiertos también a debatir otras propuestas políticas que sean planteadas por otros, pero partiendo siempre, por coherencia, de las propias.

La naturalidad y discreción de los diálogos, hasta que se logren acuerdos, serán el mejor signo de que el proceso va en serio.

Hasta no conseguir que participen todos, estará fracasando la política. Igualmente, hasta lograr que en los foros políticos se hable sólo de contenidos políticos, al margen absolutamente de la violencia, no habrá triunfado la civilidad.

- **Las instituciones de la democracia deben ser ejemplo de respeto a la legalidad y de protección de los derechos humanos, y deben tomar iniciativas para liderar procesos de acercamiento y reconciliación.**

No cabe duda de que las instituciones en democracia son un campo privilegiado donde realizar prácticas de tolerancia. Obligan a convivir, a participar, a respetar a las personas con independencia del fragor del contraste de ideas, a buscar acercamientos sin renunciar a la

firmeza de las propias convicciones..., valores, todos, necesarios para una sociedad tolerante.

Para la protección de los derechos humanos no basta con declaraciones retóricas. Hay que conseguir la erradicación de todas las formas de tortura y de malos tratos, así como el efectivo respeto de todos los derechos, también de los detenidos y de los presos. Para ello son imprescindibles instrumentos que aseguren la transparencia y el control objetivo.

Los cuerpos policiales (Ertzaintza, Policía Nacional y Guardia Civil), ya que reciben el encargo de defender a los ciudadanos y de velar por sus derechos y libertades, deben ser muy cuidadosos en la selección y formación permanente de sus miembros. La sociedad debe otorgarles confianza y, al mismo tiempo, exigirles que actúen de forma estrictamente democrática y profesionalmente eficaz. Ningún criterio de eficacia puede prevalecer sobre el respeto de los derechos humanos. Y si son ineficaces y no previenen ni impiden los delitos, tampoco cumplen el mandato recibido. Puesto que se pone en sus manos una legítima potestad de coerción, el control de su uso deberá ser permanente y riguroso.

El esclarecimiento acerca de lo que fue el GAL en los años 80 debe alertar sobre lo que nunca tiene que volver a suceder. El GAL ha sido nefasto por su perversidad intrínseca (secuestro, tortura, asesinato), y por la aberración de realizarse desde los aparatos del Estado. Pero, además, ha tenido otras nefastas consecuencias en la sociedad vasca: más víctimas de la violencia; inversión de valores en las conciencias de quienes lo justificaron o aplaudieron; deslegitimación del Estado de Derecho; inhibición de la movilización por la paz al encontrarse los ciudadanos sometidos al bombardeo de barbaries de signos opuestos; aliento de reacciones de odio y venganza... Además de la determinación de responsabilidades por parte de la administración de justicia y de la inexcusable colaboración de los poderes públicos, será necesario un esfuerzo añadido para recuperar las parcelas de credibilidad perdida en el Estado de Derecho y en el sistema democrático.

- **Los movimientos sociales deben irradiar la tolerancia, el respeto y el diálogo**, valores que ellos mismos asumen y defienden como constructores de paz.

Los movimientos sociales de Euskadi, además de ofrecer a los ciudadanos cauces de expresión para sus deseos de paz y libertad, pueden realizar una labor de ósmosis, de trasvase de ideas y actitudes de tolerancia. Precisamente por no estar condicionados por obtener resultados electorales, y por su propia pluralidad interna, pueden ejercer de aglutinadores transversales entre gentes que están adheridas

políticamente a grupos estancos. Así podrán ir tejiendo una experiencia anticipadora de una Euskal Herria plural y tolerante.

Para conseguirlo, tendrán que ser auténticos movimientos sociales, dotados de organización y estructura, con implantación social, con debate interno, conscientes de su papel específico y de sus límites y, consecuentemente, con una opción clara por su trabajo social, diferente a la que corresponde a los partidos políticos.

- **Los ciudadanos y las ciudadanas en general deben asumir su papel de verdaderos protagonistas activos, conscientes de que también ellos son parte del problema y también ellos son parte de la solución.**

A la ciudadanía vasca le corresponde demostrar día a día su compromiso activo con la paz: intensificar su participación en las movilizaciones sociales; superar tentaciones de inhibición ante comportamientos que atenten contra la convivencia; y, desde la firmeza democrática, propiciar acercamientos entre personas enfrentadas.

* * *

La construcción de la paz en Euskal Herria exige la participación de todos. De unos como referentes y motores del proceso, de otros como sujetos comprometidos y dispuestos a participar activamente en él. En todo caso, se trata de tareas y funciones complementarias entre sí y en las que la práctica de la tolerancia constituye un necesario denominador común.

El 'final dialogado de la violencia', planteado en el Acuerdo de Ajuria Enea y al que tantas veces se alude, debe ser, en todo caso, fruto del diálogo social, fruto del diálogo político, fruto de ese contrato de indulgencia mutua al que antes aludía, como fuente de la paz.

3.2. JUVENTUD VASCA Y TOLERANCIA

Desde una posición ética, desde la búsqueda del progreso moral de una sociedad, adquiere particular importancia la educación para la paz y la tolerancia. Evidentemente la educación en estos valores no puede ser algo que se limite a la niñez o la juventud. Y, sin embargo, en una perspectiva a largo plazo es esencial el cultivo de estos valores en las generaciones jóvenes.

Hoy en Euskal Herria resulta absolutamente prioritario fomentar en la juventud los principios básicos de la tolerancia y de la convivencia pacífica.

Permitidme que me extienda en esta cuestión sobre la que, seguramente por mi compromiso personal de muchos años con la educación, tengo una especial preocupación, y sobre la que creo que la función de promoción atribuida a los altos comisionados puede tener clara aplicación.

a/ Diagnóstico

Durante las últimas décadas, la sociedad vasca ha sido al mismo tiempo protagonista y objeto, víctima y agente de la violencia. Es cierto que ninguna sociedad se libra de manifestaciones violentas en distintas formas y grados. Sin embargo, a diferencia de lo que entre nosotros sucede, en pocas sociedades de nuestro entorno se pretende sacar rentabilidad política de la práctica de la violencia, llegando al 'asesinato político' o al terrorismo.

Es precisamente esto lo que diferencia nuestra situación. Nuestra sociedad, seguramente, no es más intolerante que otras cercanas. Es más, **me atrevo a afirmar que el referente violento es hoy casi el único elemento de retro-alimentación de la intolerancia en la sociedad vasca. Y la juventud vasca ha tenido que socializarse con la presencia más o menos cercana de este fenómeno.**

Independientemente de que la participación activa en acciones violentas haya tenido siempre un carácter muy minoritario, sus repercusiones afectan al conjunto de la sociedad. La convivencia prolongada con los hechos violentos promueve una serie de actitudes, posicionamientos, mecanismos de defensa y acomodación... muy diferentes e incluso contrapuestos entre los distintos individuos y grupos que componen la sociedad civil. Los conflictos crónicos transforman las relaciones sociales, la comunicación, las percepciones, la organización social...

Uno de los posibles factores a tomar en consideración para estudiar los distintos posicionamientos ante la violencia es el de la edad. De hecho, algunos estudios han analizado específicamente los comportamientos, las actitudes y las valoraciones de la juventud vasca respecto a diversas formas y manifestaciones violentas. A lo largo de la exposición utilizaré algunas de las conclusiones obtenidas en estos estudios y especialmente en los siguientes: 'Juventud vasca 1986'; 'Jóvenes vascos 1990'; 'El proceso de socialización en los/las jóvenes de Euskadi. Jóvenes vascos 1994'; 'Euskalerrria en la encuesta europea de valores. ¿Son los vascos diferentes?'. Editados todos ellos por el Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Por diversas razones, la juventud es un sector social en el que la violencia y sus valores tienen una especial incidencia. Esta afirmación no debe ser entendida en el sentido de que los jóvenes constituyan un sector especialmente violento, sino en el de encontrarnos ante **un colectivo especialmente sensible y vulnerable ante la dialéctica de la violencia**. No obstante, a pesar de la abundancia y de la virulencia que en los últimos tiempos han tomado algunas manifestaciones violentas callejeras y a pesar de la innegable gravedad de sus repercusiones sociales, conviene no perder de vista los datos esperanzadores que arroja la evolución observada en las actitudes de los jóvenes vascos durante los últimos años.

Ni en este caso ni en ningún otro se puede hablar de un colectivo homogéneo. Al contrario, los estudios realizados muestran con claridad que las posiciones personales de los jóvenes vascos ante la violencia como

fenómeno social varían notablemente, tanto como en cualquier otro sector de la sociedad.

Desde el punto de vista en que se sitúa esta reflexión es de suma importancia **distinguir con claridad diversos círculos concéntricos en relación con la violencia**. Así, podemos diferenciar los tres siguientes:

- El de los hechos y comportamientos violentos que, evidentemente, corresponde al colectivo más reducido de todos. (En términos coloquiales, 'los que lo hacen')
- El de la actitud abierta al uso de la violencia: disponibilidad a utilizarla en el ejercicio de la acción política. (En términos coloquiales, 'los que lo harían')
- El de la valoración moral de los hechos ajenos: la justificación de las acciones violentas. (En términos coloquiales, 'los que no lo harían, pero no ven mal que otros lo hagan')

Evidentemente, el primer círculo -el de los hechos delictivos- tiene su propio marco legal y corresponde al campo competencial de la justicia. Nosotros podemos incidir en los otros planos, ya que nuestra actuación se mueve en el terreno de las actitudes y los valores sociales, elementos fundamentales para la construcción de una comunidad social cohesionada y sin fracturas. Limitarse conscientemente a este campo supone diferenciarlo de otros, también importantes y con entidad propia. Algo que no reduce su enorme transcendencia social, tanto por abarcar unos colectivos mucho más amplios (posible 'cantera' para engrosar el colectivo de los que realizan actos violentos), como por las consecuencias que estos factores tienen en la construcción de una sociedad futura moralmente sana.

Algunos estudios sobre la juventud vasca han analizado y encontrado correlaciones de tales comportamientos, actitudes y valoraciones con otros factores como el sexo, el origen familiar, el fracaso escolar, la insatisfacción respecto al uso del tiempo de ocio, el tipo de prensa que se lee, el consumo de drogas-alcohol... Las correlaciones más altas, sin embargo, se han encontrado en tres tipos de factores:

- Factores políticos (votantes a determinados partidos y colectivo que 'pasa' de votar; autopoicionamiento político; sentimiento de nacionalidad...).
- Factores religiosos (relación inversamente proporcional con las creencias religiosas y el papel asignado a Dios y a la Iglesia...).
- Factores sociales (modelo de cambio de la sociedad revolucionario o reformista...).

Posiblemente un análisis actualizado tendría que contemplar también la incidencia de otros factores como el reclutamiento, dirigismo y manipulación por parte de adultos que promueven la agitación social, así como la proximidad o pertenencia a los circuitos en los que se funciona como ghetto.

Conviene recordar que cualquier apreciación general que aquí se haga respecto a 'los jóvenes vascos' debe ser tomada como una simplificación necesaria, y debe ser entendida e interpretada en un marco complejo y lleno de matices, en el que se dan no sólo posicionamientos divergentes sino, con frecuencia, radicalmente contrapuestos. Algo que, por otra parte, es común a cualquier sociedad compleja.

b/ Educación de la juventud en los valores de la tolerancia

Una buena parte del colectivo de jóvenes se encuentra en el sistema educativo, tanto universitario como no universitario. Por tanto, parece procedente preguntarse qué puede hacer dicho sistema ante esta situación. Qué puede hacer, en concreto, respecto a la educación en actitudes y en valores a favor de la paz y el entendimiento, y contrarios al aprovechamiento de la violencia como forma de coacción política.

En primer lugar, conviene no olvidar las limitaciones del sistema educativo en este terreno. Es cierto que la escuela (la universidad) no es sino uno de los muchos agentes de socialización, junto a la familia, los medios de comunicación o los grupos de iguales, por señalar algunos muy potentes. Si se le dedica una atención prioritaria no es tanto por su especial fuerza como instrumento de transmisión de valores, sino por tratarse de un agente sobre el que -como servicio social que es- existe la posibilidad y la obligación de ejercer funciones de impulso y promoción.

En la actualidad, las reformas educativas en marcha intentan hacer explícitos los objetivos a alcanzar en el terreno de las actitudes y los valores. Dentro del sistema no universitario son especialmente dos los medios o caminos diseñados para trabajar el mundo de los valores en el marco escolar:

- 1) La inclusión de un apartado específico destinado a los contenidos actitudinales en todas las áreas, materias, niveles y etapas, con la misma consideración e importancia que se les da a otros campos de mayor tradición en la práctica educativa, como son el de los conceptos o el de los procedimientos.
- 2) La incorporación al currículum escolar (también en todos los niveles y etapas) de las llamadas 'líneas transversales', entre las que podemos destacar por su relación con el tema que nos ocupa la de 'educación para los derechos humanos y la paz'.

Ambas medidas se refieren al currículum escolar. Sin embargo, no conviene olvidar **otros instrumentos que el sistema educativo posee para el desarrollo de determinados comportamientos y valores.** Así se pueden citar como ejemplos:

- . el trabajo de tutoría y orientación que puede llevar a cabo el profesorado;
- . el asociacionismo juvenil, como una vía válida para el aprendizaje práctico de la convivencia y la colaboración entre iguales, además de una fórmula de canalización de fuerzas y de participación activa en la solución de problemas;
- . los mecanismos de participación en el funcionamiento y organización de los centros, que permiten plantear los problemas de forma crítica y buscar las soluciones mediante el diálogo entre todos los sectores de la comunidad escolar;
- . el marco de derechos y deberes de alumnos y alumnas, o el reglamento de organización y funcionamiento de los centros que establecen, entre otras cuestiones, las normas de convivencia y los mecanismos de solución de conflictos...

En todos los casos se trata de mecanismos e instrumentos ordinarios que, en mayor o menor grado, pueden ser utilizados para el afianzamiento de determinados valores, por los centros y por el profesorado tanto del sistema universitario como del no universitario. Sin embargo, la utilidad real de estos instrumentos dependerá de la capacidad de desarrollarlos en la práctica; algo no exento de problemas.

Precisamente, sobre el cumplimiento u omisión de tales labores podrían intervenir los Defensores. Tengamos en cuenta que, si bien es cierto que son muchas las iniciativas que se vienen tomando en el trabajo de la educación para la paz (propuestas didácticas, materiales, colaboración de colectivos comprometidos en la pacificación...), también son muchas las resistencias y las dificultades. **Y a nosotros nos corresponde la función de impulso para que la Administración asuma su responsabilidad institucional con la educación para la paz, un compromiso que se debe concretar en orientaciones, instrumentos, formación, apoyo, seguimiento, control...**

4.- **POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN DESDE LAS INSTITUCIONES DE DEFENSORES DEL PUEBLO**

También nosotros debemos reflexionar sobre cuál puede ser nuestra contribución a la paz. Por ello, desde la perspectiva en que he tratado de situarme en todo momento -desde el análisis de la tolerancia en la sociedad vasca- quisiera ahora señalar algunas pistas para nuestra actuación como Defensores del pueblo.

Diferenciaré, para mayor claridad, algunas actuaciones que poseen un carácter más genérico de aquellas otras específicas y que se derivan directamente de nuestra función primordial de defensa de los derechos.

4.1. ACTUACIONES GENÉRICAS

Podemos contribuir a la difusión y consolidación de la cultura de la tolerancia con todas y cada una de nuestras actuaciones. He aquí algunas posibilidades.

- En primer lugar **con la práctica diaria de nuestra función de persuasión.**

Los defensores constituimos una instancia de persuasión. Esto, que supone una de nuestras grandes limitaciones para resolver los problemas, constituye al mismo tiempo nuestra herramienta principal para contribuir a la cultura de la tolerancia y del acercamiento de posturas. Desde el diálogo y la escucha a todas las partes, desde la humildad de nuestras propuestas, que no poseen ningún valor ejecutivo, estamos contribuyendo a la consolidación de un estilo, una forma respetuosa de resolver las diferencias.

- **Con nuestro papel mediador en la solución de conflictos.**

Tal vez sea ésta una de las posibilidades menos desarrolladas tanto en nuestra legislación como en nuestra propia práctica. Sin embargo, nuestra mediación en conflictos es una forma de mostrar ante la sociedad que el diálogo constituye el instrumento humano privilegiado para la resolución de cualquier confrontación, un sistema por el cual las divergencias se pueden manifestar sin que con ello quede afectada la dignidad de la persona, una forma práctica de demostrar que el reto de la democracia es persuadir a los demás mediante la fuerza de los argumentos, y no mediante la violencia o por la fuerza de las armas.

- **Con la denuncia de actitudes intolerantes.**

Queda todavía mucho por hacer en la consolidación de una cultura del diálogo que incluya también las actuaciones de la propia administración. Para ello es necesario que las administraciones refuercen los sistemas de comunicación con los ciudadanos y sus asociaciones, y que los administradores ejerzan su trabajo con una actitud dialogante de servicio. A nosotros nos corresponde denunciar aquellas administraciones y administradores que actúan de un modo arrogante o prepotente.

- **Con la divulgación de sus derechos entre la ciudadanía.**

Estamos hablando en todo momento de algo tan complejo como la consolidación de una cultura, lo cual exige que todos los miembros del colectivo vayan asumiendo unos valores comunes y sean cada vez

más conscientes de sus propios derechos. La divulgación de estos derechos es especialmente importante para las personas o colectivos desfavorecidos. La protección de estos colectivos especialmente vulnerables empieza en muchos casos por la simple información acerca de sus derechos. Es posible que ello exija de nosotros que nos planteemos, por ejemplo, la necesidad de adaptar a formas más divulgativas algunos instrumentos como los informes anuales y otros. No podemos olvidar que una de las condiciones para que la tolerancia sea liberadora es la formación de todos los individuos para que lleguen a ser ciudadanos con igualdad de derechos y con criterio propio.

- **Con la exigencia a los poderes públicos.**

En una sociedad democrática, los poderes públicos no sólo asumen tareas de gestión sino también la responsabilidad de liderar procesos de mejora de la propia sociedad. Debemos, pues, ser exigentes con ellos respecto a los planes y los medios necesarios para la consolidación de una infraestructura social sobre la cual construir la paz.

- **Con el apoyo a los colectivos comprometidos en la creación de una sociedad más justa y tolerante.**

Muchos de estos colectivos, desde su pluralidad y su capacidad de consenso, constituyen en sí mismos símbolos y semillas de reconciliación. Nuestra aportación a su tarea de aglutinar fuerzas, movilizar sectores y crear un clima social donde prevalezcan los valores de la tolerancia puede hacerse desde la escucha, la cercanía, el apoyo y la colaboración.

Sin duda se trata de una enumeración incompleta de algunas de las muchas formas en las que, desde nuestras instituciones, podemos colaborar a la construcción de una conciencia social, a la consolidación de unos valores cívicos, al incremento de las voluntades activas y la movilización de los diferentes sectores en favor de la tolerancia, la igualdad y la dignidad; en la convicción de que practicar la tolerancia entre nosotros es, hoy más que nunca, una forma de contribuir a la paz, la democracia y la cohesión social.

4.2. ACTUACIONES ESPECÍFICAS

Pero además de esas actuaciones que hemos llamados genéricas, **nos corresponde a instituciones garantistas, como son las nuestras, la tarea de velar por que los poderes públicos ejerzan su actuación desde el estricto cumplimiento de la legalidad y el respeto de los derechos humanos.** Y esto tiene una relación directa con nuestro tema de

análisis. Porque no basta con predicar la tolerancia; es necesario establecer las condiciones sociales que la hagan posible. Y en esto debemos ser inflexibles: inflexibles con la injusticia, vigilantes con la vulneración de los derechos humanos, implacables especialmente con la conculcación del derecho a la vida y a la dignidad de las personas.

Por tanto, de acuerdo con nuestra función principal de garantes de los derechos, **debemos llamar incansablemente al cese de la violencia a quienes la practican y apoyan** -y aquí quisiera agradecer para agradecer vuestras cartas y telegramas de apoyo a favor de la liberación de José María Aldaia-, **pero nos corresponde también velar por que en la lucha contra la violencia desde las instituciones se respeten siempre escrupulosamente los derechos humanos** e intervenir ante cualquier situación en que no sea así.

No se trata de plantear esta doble dimensión de nuestra actuación en términos equidistantes. Se trata de asumir nuestras responsabilidades desde una única perspectiva común: **la defensa de la víctima**. Nuestra posición radical debe ser siempre la de quien está a favor de la víctima, sea ésta quien sea. Sólo así podremos colaborar a la construcción de la paz en nuestro país.

* * *

Por ello, desde la situación concreta que en la actualidad se vive en Euskadi, el Ararteko considera que la aportación específica a la cultura de la paz que el Defensor del Pueblo y los Defensores autonómicos podemos hacer coordinadamente pasa en estos momentos por el estudio reposado y, en su caso, el apoyo decidido a las siguientes propuestas:

a/ Respecto a la educación para la paz y la tolerancia:

- 1ª. **Velar por que la Administración ejerza su responsabilidad institucional para que el sistema educativo trabaje la educación para la paz dentro del curriculum escolar** con las orientaciones, los medios, la formación, el apoyo y el control necesarios.
- 2ª. **Defender el desarrollo de todos los instrumentos de participación de los jóvenes en las instituciones escolares**, como forma privilegiada de aprendizaje en el diálogo, la colaboración y la resolución de conflictos.

b/ Respecto a determinadas actuaciones de órganos de la Administración:

- 3ª. **Evitar por todos los medios los malos tratos y las torturas**, ejerciendo nuestra vigilancia y proponiendo los mecanismos de control necesarios para que no puedan existir espacios de

impunidad, tal y como se recogen en la Convención europea para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 y la Convención para la Lucha contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984, ratificadas por el Estado español el 26 de septiembre de 1979 y el 10 de octubre de 1987, respectivamente.

- 4ª. **Defender la necesidad de resarcir material y moralmente a las víctimas de la violencia y del terrorismo, con independencia del origen del mismo.**

c/ Respecto al tratamiento procesal y penal de los acusados de delitos de terrorismo:

- 5ª. **Proponer las reformas legales necesarias para que desaparezca cualquier tipo de tratamiento discriminatorio o especial para las personas acusadas de delitos de terrorismo.**

d/ Respecto a las personas privadas de libertad por sus actuaciones delictivas:

- 6ª. **Promover el máximo desarrollo y la puesta en práctica de las medidas previstas en nuestra propia legislación para la reinserción social de los presos, fin último de cualquier política penitenciaria basada en la justicia, tal y como se recoge en el artículo 25.2 de la Constitución, y en el artículo 1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.**
- 7ª. **Impulsar el acercamiento de los presos a centros de cumplimiento penitenciario próximos a sus lugares de origen, evitando con ello su desarraigo social (tal y como establece el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria) y aliviando sin duda el sufrimiento y el coste añadido que la lejanía supone para sus familiares y amigos.**
- 8ª. **Velar por que la administración penitenciaria facilite la aplicación de las normas legales que prevén la excarcelación de los internos que se encuentren en diferentes supuestos, como el haber cumplido una parte de su condena (artículo 58 del Reglamento Penitenciario) o el padecer enfermedades incurables (artículo 60 del mismo reglamento).**

e/ Respecto a la consideración de la objeción de conciencia y la insumisión (Cfr. documento anexo):

- 9ª. **Instar al Gobierno y a las Cortes Generales a que, con carácter de urgencia, adopten las iniciativas legislativas**

necesarias para reformar el actual marco legal de la objeción de conciencia, así como la normativa prevista en el actual proyecto de Código Penal, con objeto de **despenalizar la negativa a la prestación militar o social.**

10ª. **Instar igualmente al Gobierno para que**, en tanto no se proceda a las antedichas modificaciones legislativas, **efectúe cuantas gestiones considere necesarias para evitar las situaciones de encarcelación sufridas por los actuales insumisos.**

* * *

Además de su fundamental exigencia por razones éticas, democráticas, no debemos olvidar que en Euskadi estas cuestiones cobran un plus de interés en aras de eliminar motivos añadidos de conflictividad y de crispación social. Conviene que el sistema democrático de convivencia y sus instituciones revaliden permanentemente su legitimación social. Y esto sólo lo conseguirán si ejercen realmente democracia y así se percibe desde la sociedad.

Posiblemente sea ésta nuestra principal aportación al desarrollo de la paz. Porque la paz, como realidad social, depende de la tutela y, sobre todo, de la efectiva realización de los derechos humanos. Esta será, pues, nuestra contribución específica a la cohesión social y a la construcción de una sociedad en términos de modernidad: civilizada, tolerante y solidaria.

DOCUMENTO ANEXO:

Escrito enviado el pasado 9 de junio desde el Ararteko al Defensor del Pueblo solicitando su intervención en el tema de la objeción de conciencia y la insumisión.

Excmo. Sr.:

Se ha recibido en esta institución a distintos colectivos de familiares de insumisos vascos, que operan en los tres territorios históricos de esta comunidad, así como a representantes del Movimiento de Objeción de Conciencia, los cuales han manifestado su preocupación por la situación en que se encuentra este colectivo y la necesidad de abordar modificaciones normativas que permitan dar solución al grave problema social existente.

De acuerdo con los principios de coordinación y colaboración que rigen las relaciones entre nuestras respectivas instituciones, desde el respeto más absoluto a la distribución de competencias que a cada una de ellas corresponde, y tratando de canalizar las inquietudes que este grupo de familiares de insumisos vascos me han presentado, en reunión celebrada en la sede de esta institución el día 25 de mayo, me dirijo a V.E. para solicitar su intervención en un tema de creciente repercusión social y de especial significación en

la Comunidad Autónoma vasca, como es el de la objeción de conciencia y la insumisión.

A lo largo de estos años, esa institución ha dado muestras repetidas de su preocupación por el tema que planteamos, como lo prueban tanto los recursos de inconstitucionalidad presentados en su día contra determinados preceptos de la Ley 8/1984, relativa al régimen de sanciones penales y administrativas, en el ámbito de la objeción de conciencia, y contra la Ley 48/1984, que regula la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria, como las diferentes actuaciones y recomendaciones recogidas en los informes anuales de varios años (1985, 1986, 1989, 1991...).

Es evidente que el rechazo social a la actual regulación del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar es cada vez más amplio, pudiéndose hablar ya en nuestra comunidad autónoma de una sensibilización social mayoritaria, como lo reflejan diferentes estudios realizados sobre esta cuestión.

Actualmente en nuestra comunidad hay más de 3.000 insumisos que esperan una solución y un buen número de ellos permanece en prisión.

Esta sensibilidad y rechazo social crecientes se ponen de manifiesto de múltiples maneras y a ellas no son ajenas -como no pueden serlo- las propias instituciones públicas. Por su especial significación para el asunto que nos ocupa, quisiera destacar aquí algunas iniciativas del Parlamento Vasco y del Europeo, así como los pronunciamientos de la Audiencia Provincial de Bilbao.

Así, en el Parlamento Vasco se han presentado durante la legislatura pasada numerosas proposiciones no de Ley solicitando modificaciones legislativas y también la adopción de medidas transitorias, para evitar situaciones no deseables como el encarcelamiento de insumisos. Un buen número de dichas proposiciones han logrado la mayoría parlamentaria de la cámara vasca.

Sirva como ejemplo la proposición no de Ley aprobada en sesión del 3 de julio de 1991 sobre la abolición del servicio militar obligatorio o las resoluciones adoptadas por el Pleno en la Cámara, en sesión de 13 de abril de 1989, en relación con el derecho de objeción de conciencia, o el acuerdo del Pleno aprobado en sesión del día 14 de mayo de 1993, por el que 'El Parlamento Vasco pide a los poderes públicos que adopten todas las medidas necesarias para la resolución del problema de la insumisión, procediendo a su despenalización, tal como demanda una sensibilidad social sin duda mayoritaria en Euskadi.'

También en esta V Legislatura, recién estrenada, el actual Parlamento Vasco, en su sesión de 24 de marzo de 1995, aprobó una proposición no de Ley 'referente a la puesta en libertad de insumisos de Euskadi', en los siguientes términos:

'El Parlamento Vasco acuerda:

- 1. Reafirmarse en los acuerdos adoptados por este Parlamento Vasco sobre la conveniencia de reformar la legislación militar y la Ley*

de Objeción de Conciencia, así como en el llamamiento realizado por esta Cámara a los poderes públicos para que adopten todas las medidas necesarias para la resolución del problema de insumisión, procediendo a su despenalización, tal como demanda una sensibilidad social sin duda mayoritaria en Euskadi.

2. Declarar que mientras dure esta situación transitoria se deben adoptar por los estamentos implicados las medidas necesarias para que este colectivo no permanezca en la cárcel.’

El propio Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre la objeción de conciencia en los Estados miembros de la Comunidad, de 19 de enero de 1994, incidiendo en los criterios mantenidos en anteriores resoluciones (Resolución del Parlamento Europeo de 7 de febrero de 1983 [Doce C68 1.3.1989] y Resolución de 13 de octubre de 1989 [Doce C 291 de 20-11-1989] sobre la negativa a prestar servicio militar por motivos de objeción de conciencia), que reproducimos:

- ‘ 1. Considera la objeción de conciencia como un derecho subjetivo verdadero y propio, reconocido por la Resolución 89/59 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, íntimamente ligado al ejercicio de las libertades individuales, por lo que el servicio a la comunidad puede realizarse mediante la prestación de un servicio militar o un servicio civil;
2. Opina que por <<objedor de conciencia>> debe entenderse aquella persona que, debiendo cumplir la obligación del servicio militar, se niega a ello por motivos religiosos, éticos, filosóficos o de conciencia, y pide a todos los Estados miembros que asuman tal definición;
3. Suscribe los principios básicos definidos por el Comité de los Ministros del Consejo de Europa en la Recomendación relativa a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio (R(87)8) y considera que dicha recomendación es una base mínima para la adopción de una normativa sobre el servicio civil que debería ser vinculante para todos los Estados miembros del Consejo de Europa;
4. Subraya que la problemática de la objeción de conciencia tiene una dimensión internacional, como lo demuestra la Resolución de 1989 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Recomendación de 1987 del Comité de los Ministros del Consejo de Europa y su Resolución de 1989, documentos en los que se enumera, entre los derechos, la objeción de conciencia al servicio militar y se subraya que el servicio civil alternativo no debe tener carácter punitivo;
5. Manifiesta su convencimiento de que el derecho a la objeción de conciencia se deriva de los derechos humanos y libertades fundamentales que la Comunidad Europea se compromete a respetar de conformidad con el apartado 2 del artículo F del Tratado UE, y que,

- por tanto, la armonización de las legislaciones al respecto es competencia de la Comunidad Europea;
6. Pide a los Estados miembros que estudien, como un asunto de interés común, la experiencia de los que han suprimido el servicio militar obligatorio en favor de fuerzas armadas totalmente profesionales reconociendo que todos los ciudadanos de un Estado miembro deberían disfrutar de los mismos derechos y cumplir las mismas obligaciones;
 7. Pide, por consiguiente, a la Comisión que presente cuanto antes:
 - una propuesta tendente a armonizar las legislaciones y las garantías mínimas de protección del derecho a la objeción de conciencia tal como se define en el apartado 49 de su Resolución antes citada, de 11 de marzo de 1993, sobre el respeto de los derechos humanos en la Comunidad Europea, con miras a eliminar las discriminaciones actualmente existentes entre los Estados miembros;
 - una propuesta con miras a la creación de un servicio civil europeo abierto tanto a los objetores de conciencia como a los voluntarios de los Estados miembros, y
 - un programa de intercambios que permita a los que presten el servicio civil alternativo efectuarlo en un Estado miembro distinto del propio, así como en el Tercer Mundo en régimen de cooperación.
 8. Pide que dicho servicio pueda efectuarse asimismo en organismos situados en otros Estados miembros de la Unión Europea sin deber de reciprocidad y aunque no exista el reclutamiento en el país afectado;
 9. Pide a los Estados miembros que establezcan para el servicio militar obligatorio y el servicio civil, que debe realizarse en instituciones que no estén controladas por el Ministerio de Defensa, la misma duración, como subraya el artículo 51 de su Resolución antes citada, de 11 de marzo de 1993, sobre el respeto de los derechos humanos en la Comunidad Europea;
 10. Considera además que el objetor de conciencia que presta el servicio civil debe poder disfrutar de los mismos derechos conferidos al que presta el servicio de reclutamiento armado, tanto en el plano social, por ejemplo, el acceso a la formación profesional, como en el plano de la retribución;
 11. Condena que en determinados Estados se castigue con pena de prisión al objetor y concuerda con cuanto afirma Amnistía Internacional, y pide que, en particular, el gobierno griego adopte urgentemente las medidas necesarias para adecuar su actuación a los principios expuestos en dicha resolución;
 12. Insiste en subrayar que la libertad de convicciones religiosas entra plenamente dentro de las libertades fundamentales de la persona

enunciadas en la Carta Universal de los Derechos Humanos y reafirma, por lo tanto, cuanto se dice en sus Resoluciones antes citadas de 21 de enero de 1993 y de 22 de abril de 1993 sobre la obligación de la mención de la religión en los documentos de identidad;

13. Pide que el derecho de objeción de conciencia y el servicio civil alternativo figuren en un protocolo anejo al Convenio Europeo de Derechos Humanos;
14. Pide a los Estados miembros de la Unión Europea en los que no existan (o hayan dejado de existir) el reclutamiento y el servicio militar y civil que, no obstante, garanticen el derecho fundamental a la objeción de conciencia;
15. Encarga a la Comisión que pida a los Estados miembros de la Unión Europea, así como a los países candidatos al ingreso en la Unión que se conformen a los principios expuestos en sus Resoluciones antes citadas de 7 de febrero de 1983, 13 de octubre de 1989 y 11 de marzo de 1993, así como en la presente Resolución;
16. Encarga a la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores que elabore un informe anual sobre la aplicación por parte de los Estados miembros de sus resoluciones relativas a la objeción de conciencia y al servicio civil, haciendo participar en sus trabajos a la Oficina Europea de la Objeción de Conciencia;
17. Encarga a su Presidente que transmita la presente resolución al Consejo, a la Comisión y a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos al ingreso.’

Conviene señalar asimismo que la audiencia Provincial de Bilbao, que ha debido juzgar numerosos casos de insumisión, acordó ya hace año y medio por unanimidad remitir al Gobierno, al amparo del artículo 2 del Código Penal, una exposición motivada solicitando la despenalización de la insumisión. Hasta el momento actual dicho órgano judicial ha remitido al Gobierno 68 textos en idénticos términos, en petición de que:

- 1º Se proponga la oportuna iniciativa legislativa tendente a reformar el marco legal del deber de prestación del servicio militar y de la prestación social sustitutoria para que ésta se convierta en prestación social alternativa, despenalizando la negativa a la prestación militar o social y adoptando para tal supuesto medidas situadas extramuros del Derecho Penal.
- 2º Subsidiariamente, si se estimase adecuado, el mantenimiento de la criminalización de la negativa, se modifique profundamente el régimen sancionador penal actual con elección de otra pena distinta a la privativa de libertad.’

Preocupa a esta institución comprobar que a tenor de la previsión del art. 595 del Proyecto de Código Penal, la iniciativa legislativa no sólo no

vaya a resolver satisfactoriamente la situación, sino que la empeore al añadir a la pena de prisión la de la inhabilitación.

No parece que la solución al problema planteado pase por la profundización en aspectos represivos, sino que deberá ser enfocada desde criterios de respeto al principio de solidaridad y partiendo de la consideración de una vez por todas del derecho a la objeción de conciencia como un derecho humano con sustantividad propia, y no como una pretendida excepción al deber de defensa.

La reforma normativa deberá incidir fundamentalmente, por una parte, en la Ley de Objeción de Conciencia, contemplando la prestación social como alternativa y no sustitutiva, incorporando el derecho a la objeción de conciencia sobrevenida y eliminando que el ejercicio al derecho de objeción quede supeditado al reconocimiento del Consejo Nacional de Conciencia, y no al libre ejercicio de su derecho por los ciudadanos, y por otra, en el Código Penal con la despenalización absoluta de la negativa a la prestación militar o social.

En atención a estas razones, teniendo en cuenta la urgencia y la pertinencia de nuestra intervención, y desde el respeto a las competencias que la Ley atribuye a nuestras instituciones, solicito de V.E. que:

1. Considere la conveniencia de instar al Gobierno y a las Cortes Generales a que, con carácter de urgencia, adopten las iniciativas legislativas necesarias para reformar el actual marco legal de la objeción de conciencia, así como la normativa penal para despenalizar la negativa a la prestación militar o social.
2. En tanto no se proceda a la antedicha modificación legislativa, efectúe cuantas gestiones considere necesarias para evitar las situaciones de encarcelación sufridas por los actuales insumisos.

En el convencimiento de que la función promocional del Derecho que la Ley atribuye a nuestras instituciones, sugiriendo al órgano legislativo competente la modificación de las normas que puedan provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, se constituye en el instrumento más importante del que se nos ha dotado para una eficaz defensa de los derechos de los ciudadanos, es por lo que me permito realizar esta solicitud de intervención de esa institución del Defensor del Pueblo.»

* * * *

CONCLUSIONES SOBRE EL TEMA DE LA TOLERANCIA COMO VALOR AL SERVICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Después de un amplio debate de las propuestas contenidas en las distintas intervenciones, se procedió a aprobar las siguientes conclusiones:

«CONCLUSIONES EN EL ÁMBITO DE TRABAJO
DEDICADO A: LA TOLERANCIA COMO
VALOR AL SERVICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los Defensores del Pueblo, en el Año Internacional de la Tolerancia, acordado por las Naciones Unidas en la Resolución 48/126, constatan que la misma constituye un valor básico de la convivencia humana y, en consecuencia

DECLARAN, que prestarán especial atención a combatir aquellas situaciones que supongan un trato discriminatorio motivado por la raza, el sexo, la religión, las creencias, el idioma, la posición social, propiciando, en su caso, las modificaciones normativas que fueran necesarias para alcanzar dichos fines.

Igualmente procurarán favorecer la efectividad de los derechos de las personas y colectivos más vulnerables de nuestra sociedad, como los menores, los ancianos, los discapacitados y, en general, todos aquellos que necesitan especial atención de los poderes públicos.

Para ello, se comprometen a

- 1ª Velar, respecto a la educación para la paz y la tolerancia, porque la Administración ejerza su responsabilidad institucional para que el sistema educativo trabaje la educación para la paz dentro del currículum escolar con las orientaciones, los medios, la formación, el apoyo y el control necesarios.
- 2ª Defender el desarrollo de los instrumentos de participación de los jóvenes en las instituciones escolares, como forma privilegiada de aprendizaje en el diálogo, la colaboración y la resolución de conflictos.
- 3ª Evitar, con relación a ciertas actuaciones de organismos de las administraciones, por los medios a nuestro alcance, los malos tratos y las torturas, ejerciendo nuestra vigilancia y proponiendo los mecanismos de control necesarios para que no puedan existir espacios de impunidad, tal y como se recoge en la Convención europea para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 y la Convención para la Lucha contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984, ratificadas por el Estado español el 26 de septiembre de 1979 y el 10 de octubre de 1987, respectivamente.
- 4ª Defender la necesidad de resarcir material y moralmente a las víctimas de la violencia y del terrorismo, con independencia del origen del mismo.
- 5ª Promover, respecto a las personas privadas de libertad por sus actuaciones delictivas, el desarrollo y la puesta en práctica de las medidas previstas en nuestra propia legislación, tendentes a una eficaz y plena reinserción social de los presos.

6ª *Procurar que la administración penitenciaria facilite la aplicación de las normas que prevén la excarcelación de los internos que se encuentren en aquellos supuestos tales como haber cumplido una parte de su condena, según establece el art. 58 del reglamento penitenciario, o padecer enfermedades incurables, como admite el artículo 60 del referido reglamento.*

7ª *Los defensores manifestamos nuestra preocupación por la respuesta legal que se da en la actualidad a aquellas personas que se niegan a efectuar el servicio militar o la prestación social sustitutoria. Los defensores pensamos, que el valor de la corresponsabilidad en la construcción de la sociedad, que un servicio social ejemplifica, no se ve favorecido por la criminalización de los que lo niegan, en consecuencia, abogamos por la adopción de aquellas medidas que estimulen su libre cumplimiento.*

En este sentido, los Defensores del Pueblo sugerimos que debería emprenderse un estudio para desarrollar las previsiones del artículo 30.3 de la Constitución, sobre el servicio civil, y configurar la prestación social como una medida alternativa, en lugar de sustitutoria, al servicio militar.

Mientras tanto, entendemos que el incumplimiento de la prestación militar o social sustitutoria, no debe conllevar pena de prisión y la sanción que dicha conducta merezca debe ser proporcionada a la lesión que supone para los intereses generales.»

2.3.1.2. COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES Y CRITERIOS

En esta reunión actuó como presidente-moderador el Ararteko, Xabier Markiegi.

En la misma se realizaron las siguientes comunicaciones:

- 1ª comunicación: informe sobre las actividades del Instituto Internacional del Ombudsman, don Antonio Rovira, Adjunto 2º al Defensor del Pueblo.
- 2ª comunicación: informe sobre las actividades del Instituto Europeo del Ombudsman, doña Pilar Herrera, Adjunta al Diputado del Común.
- 3ª comunicación: «La pedagogía de la comunicación de los ombudsmen con la opinión pública a través de los medios de comunicación social», don Jesús Maeztu, Defensor del Pueblo Andaluz.
- 4ª comunicación: sobre medios de comunicación, don Juan Bautista Montserrat, Justicia de Aragón.

CONCLUSIONES EN EL ÁMBITO DE TRABAJO DEDICADO A: COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES Y CRITERIOS

«En foros internacionales,

Los Defensores del Pueblo, tras un amplio debate sobre las relaciones que han sostenido y sostienen con las instituciones homólogas de otros estados y sobre su participación en los foros internacionales, manifiestan su acuerdo en:

- 1º. Mantener unos vínculos más estrechos entre las respectivas instituciones en sus actividades de cooperación con instituciones homólogas y en su presencia en las Organizaciones Internacionales de Ombudsmen.
- 2º. Apoyar las actividades de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo a efectos de intercambio de información y de impulso de los procesos de consolidación de los sistemas democráticos latinoamericanos.
- 3º. Tomar nota de la información facilitada sobre la Primera Conferencia Tricontinental de Instituciones de Defensa y Promoción de Derechos Humanos que, organizada por el Diputado del Común, se celebrará en las Islas Canarias (Santa Cruz de Tenerife), los días 7, 8 y 9 de noviembre próximos, con el tema principal 'Derechos Humanos: Solidaridad y Desarrollo', que se tratará en tres ponencias básicas que versarán sobre:
 - 'Instrumentos jurídicos internacionales para un modelo de desarrollo equilibrado y sostenido'.
 - 'Articulación de la solidaridad en un mundo en crisis'.
 - 'Migraciones y derechos culturales'.

Participar en la conferencia, en la forma que las posibilidades de cada institución permitan, para asegurar, en tanto que instituciones anfitrionas, un satisfactorio desarrollo de la misma.

- 4º. Tomar nota de la información facilitada sobre la Quinta Conferencia del Instituto Europeo de Ombudsmen que tendrá lugar los días 10 y 11 del mismo mes de noviembre, es decir, inmediatamente después de la Conferencia Tricontinental, también en Las Palmas de Gran Canaria.

Finalmente, los Defensores enterados del contenido de la denominada Carta de la Paz, dirigida a la ONU, que fue firmada solemnemente por primera vez en Barcelona, el 22 de abril de 1993 y, posteriormente, en otras muchas ciudades de más de 40 países de cuatro continentes, que suscrita por personalidades del mundo de la cultura, la universidad, la industria y otros sectores de la sociedad, desea indicar algunos principios que puedan ayudar a superar los obstáculos para construir sobre fundamentos sólidos la Paz en el mundo, deciden:

Firmar, conjuntamente, la Carta de la Paz dirigida a la ONU, como expresión de su compromiso prioritario para trabajar desde sus respectivas responsabilidades, por el logro de la Paz en el mundo.

En relación con la comunicación con la opinión pública,

La puesta en común de las respectivas experiencias de divulgación entre la ciudadanía de las funciones y la labor desarrollada por las distintas instituciones, lleva a los defensores del pueblo a considerar que después de una primera fase de difusión de su existencia y de consolidación de sus estructuras organizativas, ahora es necesario:

- Profundizar en la labor informativa hacia la sociedad, para que la ciudadanía conozca, con más precisión, además de la existencia de las instituciones, sus funciones y posibilidades de actuación.

En este sentido, se proponen:

- Realizar un esfuerzo de divulgación del resultado de su quehacer diario, dentro del respeto a la confidencialidad de sus actuaciones a que, legalmente, están obligados. Todo ello desde el convencimiento de que una mayor presencia ante la opinión pública, les ayudará a resolver más eficazmente las quejas que les plantee la sociedad a la que sirven.»

2.3.1.3. EL FUNCIONARIO COMO RECLAMANTE ANTE LOS OMBUDSMEN

En esta reunión se trató un tema que está cobrando enorme importancia en estas instituciones, cual es el progresivo aumento de quejas presentadas por funcionarios públicos contra sus administraciones.

Actuó como presidente-moderador don Manuel García Álvarez, Procurador del Común.

El ponente fue el Defensor del Pueblo, don Fernando Álvarez de Miranda.

Se presentaron además sendas comunicaciones:

- 1ª comunicación: don Francisco Tovar, Adjunto al Diputado del Común.
- 2ª comunicación: don Juan Bautista Montserrat, Justicia de Aragón.

CONCLUSIONES SOBRE EL TEMA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Una vez realizadas las distintas intervenciones sobre el tema de referencia, los defensores del pueblo reunidos llegaron a las siguientes conclusiones:

«Ante el porcentaje considerable de asuntos, con relación al conjunto de las quejas recibidas, que se viene planteando a los defensores del pueblo por parte del personal al servicio de las administraciones públicas, relativos a la relación de servicio, condiciones de trabajo, derechos, deberes, en definitiva, a su estatus profesional, los defensores han reflexionado sobre las modulaciones de su intervención, como consecuencia de lo cual, entienden que en este ámbito de la función pública deberían promoverse mecanismos de resolución de conflictos en el seno de la propia Administración y, en principio, las instituciones de garantía de los defensores, asesorar a los funcionarios sobre las posibles vías de solución a sus quejas.

Esto no obstante, los defensores consideran que deben intervenir directamente, en todo caso, en los supuestos siguientes:

- a) cuando exista vulneración de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad;
- b) cuando exista una situación que repercuta negativamente en la prestación de un servicio;
- c) para corregir lentitudes y retrasos en la actuación de la Administración.»

2.3.2. **PRIMERA CONFERENCIA TRICONTINENTAL DE INSTITUCIONES DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

La institución del Diputado del Común de Canarias organizó los días 7, 8 y 9 de noviembre una conferencia de instituciones para la defensa y promoción de los derechos humanos de tres continentes (Europa, África y América), con el fin de debatir sobre temas relacionados con los derechos humanos, la solidaridad y el desarrollo.

El tema principal, por tanto, «Derechos Humanos: Solidaridad y Desarrollo» fue tratado en tres ponencias básicas, que versaron sobre:

- «Instrumentos jurídicos internacionales para un modelo de desarrollo equilibrado y sostenido»;
- «Articulación de la solidaridad en un mundo en crisis»;
- «Migraciones y derechos culturales»;

que fueron encomendadas a tres ponentes, uno por cada continente y cada tipo de institución (ombudsman, comisión nacional e institución mixta ombudsman-comisión nacional) representados en el evento.

Distribución de las mesas de las ponencias:

Primera mesa:

«Instrumentos Jurídicos Internacionales para un Modelo de Desarrollo Equilibrado y Sostenido».

Ponente: Lic. Jorge Madrazo, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.

Presidente: Mr. Marten Oosting, Ombudsman de Holanda.

Co-ponente: Mrs. Justice Florence N. Mumba, Investigador General de Zambia.

Co-ponente: Mrs. Roberta L. Jamieson, Ombudsman de Ontario - Canadá.

Segunda mesa:

«Articulación de la solidaridad en un mundo en crisis».

Ponente: Mr. Jacob Soderman, Ombudsman de Finlandia.

Presidente: Mr. Ousmane Camara, Mediador de la República de Senegal.

Co-ponente: M. Jacques Pelletier, Mediador de la República de Francia.

Co-ponente: Sr. D. Jaime Córdoba Triviño, Defensor del Pueblo de Colombia.

Tercera mesa:

«Migraciones y derechos culturales».

Ponente: M. Rachid Driss, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Libertades de Túnez.

Presidente: Sr. D. Fernando Álvarez de Miranda, Defensor del Pueblo de España.

Co-ponente: Sr. D. Jorge Mario García, Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala.

Co-ponente: Mr. Abdallah Ningu, Comisión Permanente de Investigación de Tanzania.

El Ararteko presentó en el grupo de trabajo sobre «Migraciones y derechos culturales» una comunicación bajo el título «Multiculturalismo y educación» que, por su interés, se transcribe a continuación:

* * * *

«MULTICULTURALISMO Y EDUCACIÓN»

1.- SOCIEDADES ABIERTAS

** La historia de las migraciones en la humanidad tiene ya más de 100.000 años y ha respondido casi siempre a estrategias de supervivencia frente a las guerras, el hambre o la desolación. Pero la decisión de marchar de la propia tierra a la búsqueda de otra soñada mejor no es sólo fruto de la necesidad, sino también de las expectativas de los hombres y las mujeres. Es evidente que la historia de la humanidad y las culturas de los pueblos se han visto enriquecidas con tales movimientos.*

Si nos encontramos ante un fenómeno tan antiguo -tanto como la propia civilización- y considerado por muchos como una fuente de progreso, tal vez debamos preguntarnos por qué ha llegado a ser un importante motivo de preocupación en el momento actual en gran parte del mundo.

Es cierto que en los movimientos de población de nuestros días se dan algunos rasgos que no estuvieron presentes, o lo estuvieron con menor intensidad, en épocas anteriores. Así, por ejemplo, el ritmo de los movimientos transnacionales se ha incrementado notablemente y en el último medio siglo ha llegado a superar, como media, los cinco millones de personas al año. También es creciente la lejanía cultural de muchas de esas personas que provienen, cada vez más, de ámbitos y contextos alejados. A los factores económicos o políticos que tradicionalmente han estado en la base de las migraciones hay que añadir, sin duda, el efecto producido por la reducción de las distancias o la influencia de los mass-media. Hoy no sólo se desplazan con mayor rapidez las personas, sino que existe un flujo transnacional cada vez mayor de imágenes, medios, informaciones... que influye decisivamente en el nivel de expectativas de los más desfavorecidos.

Estos y otros rasgos resultan diferenciadores y pueden explicar una parte de las preocupaciones actuales y también de las manifestaciones defensivas y de rechazo que, peligrosamente, se reproducen en algunas sociedades: racismo, xenofobia, etnocentrismo, obstáculos para la legalización de la presencia de extranjeros... Pero a nosotros, como defensores de los derechos de todos, nos debe preocupar especialmente la insuficiencia de las respuestas que se han dado y se están dando a estos fenómenos.

Nos limitaremos aquí a la dimensión cultural y la analizaremos en una perspectiva determinada: la de los países del Norte 'desarrollado'.

- * Aun a riesgo de caer en una simplificación excesiva, podemos afirmar que los dos modelos más extendidos de relación entre los pueblos y las culturas presentes en un determinado territorio han sido el modelo asimilacionista y el modelo segregacionista. Ambos poseen una base común: la consideración peyorativa o minorizadora de los otros. Unos 'otros' que habrá que conseguir que se hagan de los nuestros lo antes posible, civilizándolos, subordinándolos o misionándolos (asimilación); o bien, unos 'otros' que habrá que mantener en ghettos, evitando así su influencia (segregación).

A lo largo de la historia poseemos innumerables ejemplos de conductas sociales que responden a estos dos modelos, con consecuencias terribles en muchos casos. También disponemos de algunos ejemplos notables de convivencia pacífica y de intercambio fecundo entre diferentes culturas y pueblos, algo que ha coincidido, normalmente, con

períodos de gran vitalidad y riqueza cultural para las sociedades implicadas.

Un caso notorio de respuesta insuficiente a la realidad plural lo podemos observar en el tratamiento del plurilingüismo en muchas de nuestras sociedades. Así, si nos fijamos, por ejemplo, en los modelos seguidos en las constituciones europeas podemos diferenciar tres posiciones básicas ante la realidad plurilingüística:

1. *Asimilación activa.*

Postura que responde al esquema consolidado por la revolución en el siglo XVIII: un estado, una nación, una lengua.

2. *Tolerancia lingüística.*

Laissez faire que, en muchos casos, consigue los mismos efectos que la asimilación activa: absorción por parte de la cultura dominante.

3. *Reconocimiento legal de la pluralidad lingüística.*

En este caso podemos diferenciar:

a/ Políticas lingüísticas basadas en el principio de que es cada persona quien tiene una serie de derechos respecto a su lengua.

b/ Políticas lingüísticas basadas en el principio de la territorialidad.

Pero, incluso en los casos de reconocimiento constitucional de los derechos lingüísticos, éstos no suelen abarcar a la totalidad de los ciudadanos, sino solamente a quienes viven en un determinado territorio, hablan determinada lengua, o constituyen una minoría con suficiente presencia o peso social... Además, el desarrollo real de tales derechos suele ser sentido como insuficiente por una parte de la sociedad y convertirse, con frecuencia, en fuente de conflictos y manifestaciones de intolerancia.

- * *Podría parecer que en un mundo cada vez más interrelacionado, con redes de comunicación cada vez más potentes y rápidas, están de sobra, por trasnochados, viejos conceptos como el de 'identidad'. Y, sin embargo, la necesidad de sentirse formando parte de un determinado colectivo social, de sentirse miembro de una comunidad, parece consustancial al ser humano, que busca protección y calor en los otros próximos. Es más, parece como si esa necesidad de identificación con el grupo fuese sentida hoy con mayor fuerza por muchos que buscan afanosamente sus raíces culturales diferenciadoras. Se trata, sin duda, de la búsqueda de un 'sentido de la pertenencia': sentir la cercanía de los iguales en la diferencia.*

Algunos, como Fetscher (La tolerancia: una pequeña virtud imprescindible para la democracia. Panorama histórico y problemas actuales. Gedisa, Barcelona, 1994), defienden incluso que sólo quien está seguro de su identidad cultural puede abrirse a los otros para intentar conocerlos mejor. A la inversa, cuanto más débil es el sentimiento de la propia identidad cultural, cuanto más débil es la conciencia del propio valor, tanto mayor es la tentación de caer en la intolerancia. Se es intolerante porque el otro cuestiona nuestras propias peculiaridades, y esto nos crea inseguridad.

De ser así, identidad cultural propia y apertura a otras culturas no sólo no serían aspectos contradictorios, sino complementarios entre sí. Ponerse en camino para encontrar al otro sería tanto como emprender la búsqueda de la propia identidad; y comprender al otro, una vía segura para la comprensión más profunda de uno mismo.

Pero, cuando nos referimos a identidades colectivas -grupales y no individuales-, sería preferible hablar de 'identificación' que de identidad, puesto que este último término posee una connotación esencialista. Tengamos en cuenta que el concepto de 'identidad colectiva' es fruto, en buena parte, de los movimientos románticos del siglo XIX que ponían el énfasis, precisamente, sobre todos aquellos aspectos que podían resultar diferenciadores. Hoy, en cambio, el mundo insiste en la búsqueda de universos simbólicos integradores, en la construcción de identidades negociadas, en la suma y en los denominadores comunes de los diferentes universos simbólicos.

Todos pertenecemos a grupos diferentes y poseemos, por tanto, diferentes identificaciones. Nuestras sociedades ofrecen un panorama de interconexiones que se superponen y se entrecruzan, creando redes complejas. Utilizando una imagen, cualquiera de nuestras sociedades constituye un auténtico mosaico; lo que diferencia a unas de otras es la mayor o menor intensidad de unos colores o de otros. En cuanto recurrimos a nuestra propia experiencia llegamos a esta evidencia: cualquiera de nosotros puede tener muchos más elementos en común (valores, intereses, sensibilidades, opiniones, representaciones de la realidad...) con una persona que proviene de otra cultura geográficamente alejada, que con otra persona que ha nacido en la casa de al lado, pero con la cual en absoluto nos identificamos en función de nuestros criterios de familiaridad.

Mientras la visión esencialista y eterna (propia del concepto de identidad) conduce con facilidad a los fundamentalismos y a las intransigencias de todo tipo, la 'identificación' por criterios de familiaridad abre un amplio espacio a la libertad de los sujetos en un marco de referencias colectivas en constante evolución.

Todos somos conscientes de las reacciones y de las consecuencias negativas que se pueden producir en las sociedades multiculturales: reacciones de rechazo a las minorías (racismo, xenofobia...) en los

grupos mayoritarios; reacciones de asimilación, aculturización, pérdida de los valores culturales y de la identidad individual, devaluación de la propia cultura, integración forzosa... en los grupos minoritarios. Es verdad que la convivencia entre diferentes grupos culturales, con frecuencia, está llena de conflictos y de contradicciones, pero también está llena de posibilidades de enriquecimiento mutuo mediante el intercambio de las diferentes perspectivas. El diálogo entre iguales siempre resulta enriquecedor; por el contrario, una cultura que sólo se admira a sí misma practica el monólogo cultural.

Quienes concebimos la historia como una posibilidad abierta a todos los hombres y mujeres, y somos conscientes de la insuficiencia de las respuestas históricas a determinadas realidades como la convivencia entre culturas, tenemos por delante una tarea acuciante: la de pensar y planificar un futuro en común, posible y habitable en unas sociedades abiertas a todos.

2.- EL DERECHO DE LAS MINORÍAS A LA DIFERENCIA

Durante siglos, en muchas de nuestras sociedades, el hecho de ser diferente -en un grado u otro, con unos rasgos u otros, dependiendo de las épocas y de las valoraciones sociales- ha sido considerado como un defecto, como algo contrario a la normalidad.

Igualmente, el término 'extranjero' suele ser asociado todavía hoy, inconscientemente, con personas que distorsionan la convivencia, que causan o que tienen problemas. Evidentemente, una persona rica es, en cualquier parte del mundo, mucho menos 'extranjera' a los ojos de una buena parte de la ciudadanía.

Consecuentemente con estas concepciones, esperamos que los diferentes y los extranjeros que quieren formar parte de nuestra sociedad se integren en ella sin que crispem nuestros nervios con costumbres extrañas o exigencias desmedidas.

Este tipo de actitudes y comportamientos sociales suele ser fruto de la heterofobia: el miedo a lo diferente, a lo extranjero a mí. Un miedo que nos lleva a la preocupación por protegernos de los otros, en lugar de preocuparnos por proteger a esos 'otros' que suelen ser, en la inmensa mayoría de los casos, los más necesitados de protección.

En el terreno de la cultura, que es en el que estamos moviéndonos básicamente, no podemos perder de vista un derecho elemental: la identidad cultural de cada persona debe ser consecuencia de un acto individual de libre aceptación. A nadie se le puede exigir que renuncie a una parte de su biografía.

No se trata, por tanto, de lograr que los otros sean 'como uno de nosotros', sino de que sean, a todos los efectos, 'uno de nosotros'. Se trata de conceder a todos el acceso al privilegio de la normalidad, cumpliendo así la

exigente condición kantiana de que todos los individuos sean universalmente tratados como iguales en dignidad, como fines en sí mismos y nunca sólo como instrumentos.

Desde esta exigencia de igualdad para todos por encima de las diferencias, es fundamental plantear la cuestión de la ciudadanía como algo diferenciado de la identidad nacional.

Mirando a nuestro contexto, seguramente hoy en Europa se esté empezando a poner las bases de una nueva concepción de la ciudadanía: la ciudadanía europea de la que se habla en el Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de enero de 1993. Una ciudadanía que supera los límites impuestos por las diferentes identidades nacionales. Sin embargo, también en este caso se mantienen las formas de exclusión: una cosa son los ciudadanos comunitarios y otra los extracomunitarios. No todos los vecinos de hecho son, también, y por el hecho de serlo, vecinos de pleno derecho.

En nuestra vieja y joven Europa, testigo de innumerables movimientos de población, los inmigrantes extracomunitarios viven hoy tres situaciones específicas que no comparten con los demás europeos. Situaciones que es preciso superar:

1. La inestabilidad de su estatuto jurídico

Varios millones de personas viven hoy en Europa en permanente precariedad, en una situación revisable periódicamente. Estas personas difícilmente podrán, así, hacer proyectos de futuro, echar raíces en su entorno. En estas condiciones, ¿cómo podemos pedirles su inserción social?

2. La discriminación a nivel cultural

Ya antes hemos hablado de la insuficiencia de nuestras respuestas a la convivencia de culturas en un mismo territorio. En algunos casos esa insuficiencia pasa a ser una auténtica discriminación, fruto de un racismo cultural mucho más peligroso aún que el racismo biológico ya que, a diferencia de éste, aquél no posee fronteras nítidas. Por otra parte, el racismo difundido en la sociedad (frente al racismo individual) es mucho más difícil de perseguir, ya que nuestras leyes penales tienen un marcado carácter individual.

3. La exclusión social y política

Nos referimos, por ejemplo, al derecho al voto, al derecho a elegir y ser elegido, al derecho a ser asistido por la justicia o acceder a una serie de prestaciones sociales...

Tres situaciones específicas que deben ser superadas desde el derecho supranacional y desde la convivencia social.

Es evidente que, en los últimos tiempos, desde las instituciones supranacionales existe una preocupación creciente por los derechos de las minorías. Pero también es cierto que, en nuestro caso por ejemplo, en tanto la legislación comunitaria europea no vaya configurando un marco de derechos que supere algunas de las lagunas actuales, es posible impulsar desde nuestras instituciones de Defensores medidas que supongan una interpretación lo más amplia posible de las leyes actuales. Sirva como muestra un ejemplo extraído de nuestra práctica.

En el año 1993 en la Institución del Ararteko se realizó un estudio sobre derechos y deberes de la población inmigrante (La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos. Varona Martínez, G. Ararteko, Vitoria/Gasteiz, 1994). Al mismo tiempo, a partir de una serie de quejas recibidas a través de organizaciones no gubernamentales, nuestra institución efectuó una recomendación general sobre el acceso de los extranjeros a los padrones municipales, presentada en el Informe al Parlamento 1993, que defendía la interpretación más amplia posible de la normativa correspondiente, y que extendía el derecho a ser empadronado a una serie de situaciones de provisionalidad entre las que se pueden citar, como ejemplo, las siguientes: solicitud de reconocimiento de la condición de asilado, solicitud de renovación del permiso de residencia, solicitud de la tarjeta de estudiante, cédula de inscripción para extranjeros indocumentados... Algunas de las corporaciones locales del País Vasco han ido asumiendo la recomendación del Ararteko y han procedido a incorporar en el padrón a esas personas, posibilitándoles así el acceso a una serie de prestaciones sociales a las que no hubieran podido acceder en el caso de mantener una interpretación restrictiva de la misma norma legal.

En este caso, como resulta evidente, no se ha logrado una modificación del derecho, pero se ha promovido una aplicación más progresista y justa del derecho en la política.

Las actuaciones en estos dos planos complementarios del Derecho y de la política son necesarias para superar la situación actual de las personas y de los grupos minoritarios en nuestra sociedad. Así, debemos insistir en que el Derecho internacional ofrezca una especial atención a las condiciones jurídicas de la población inmigrante; que la legislación de nuestros respectivos países considere a todos sus habitantes como sujetos de una serie de derechos básicos mínimos (el derecho a la salud, a la educación, a la protección social...); que exista una tipificación penal de las conductas racistas y de la incitación o la propaganda del racismo... Pero debemos insistir también en que nuestros países cumplan aquellos convenios internacionales de protección que han suscrito; que apliquen políticas de extranjería menos restrictivas; que redefinan los actuales conceptos de refugiado y asilado para que contemplen las nuevas realidades geopolíticas y económicas; que eviten situaciones continuadas de indefensión o de excesiva duración de los procedimientos administrativos...

Seguramente, como defensores de los derechos del hombre, podríamos aportar nuestra colaboración a algunas de las instituciones de control previstas por los organismos internacionales como instrumentos útiles para velar por el cumplimiento de los acuerdos, y dedicar en nuestras actuaciones una especial atención a la defensa de los derechos de estos colectivos desfavorecidos.

El derecho a la diferencia no sólo es aplicable a los individuos y a los grupos sociales diversos. También se puede aplicar a los pueblos y a las culturas y, especialmente, a los pueblos y a las culturas ‘minoritarias’.

Así, el Documento de Copenhague adoptado por los países miembros de la OSCE en junio de 1990, cuyo capítulo IV ha sido inspirador de legislación y acuerdos bilaterales de países miembros de dicha organización, la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, aprobada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1992, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de la ONU, celebrada en Viena en junio de 1993, o la Conferencia del Consejo de Europa -ésta con carácter regional y celebrada también en Viena en octubre de 1993- reservan un lugar importante a los derechos de las minorías. Un lugar importante y creciente que tiene su reflejo en el contexto europeo en recientes iniciativas de ámbito supranacional: el Convenio Cuadro para la Protección de Minorías Nacionales, aprobado en la 95 sesión ministerial del Consejo de Europa; el Pacto de Estabilidad en Europa adoptado en marzo de 1995; el nombramiento de un alto comisionado de la OSCE para la protección de las minorías nacionales; la Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos humanos en el mundo 1993/1994 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos (DOCE C 126/15, de 26 de abril de 1995).

No se trata de algo nuevo. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 1950, prohibía ya expresamente la discriminación por razón de la lengua o por pertenencia a una minoría nacional. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de diciembre de 1966, comprometía a los poderes públicos en el deber de ser beligerantes en favor de la igualdad y la no discriminación.

Sin embargo, los recientes y reiterados esfuerzos por dotar a la comunidad internacional de un importante arsenal jurídico-diplomático contrastan con la cruda realidad vivida, por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina o en Rwanda, así como en otras regiones de Europa, África o América... Parece que resulta más fácil formular unos derechos con el objetivo preventivo de evitar la aparición de nuevos conflictos, que resolver violaciones actuales de tales derechos que llegan incluso hasta la realización de políticas de depuración étnica.

A nosotros, como defensores de los derechos del hombre, nos corresponde la tarea de velar por que los poderes públicos cumplan con el deber que la comunidad internacional les asigna, de defensa constante de la

igualdad. Debemos también instar a las autoridades de nuestros países para que refrenden, si no lo han hecho, aquellos acuerdos o pactos internacionales que suponen una mayor garantía de respeto a los derechos de las personas o de los pueblos.

Pero no podemos olvidar que, aunque la ciudadanía y el derecho mejora el estado legal de las personas, no aumenta necesariamente su nivel de aceptación social. El reconocimiento legal de los derechos de los diferentes no es sino un primer paso -aunque muy importante- de un largo camino que pasa por el conocimiento, la comprensión, la aceptación y el aprecio mutuos. Sólo cuando recorramos ese camino, nuestras sociedades llegarán a ser espacios abiertos de tolerancia y acogida en los que todos podrán sentirse ‘bienvenidos’.

3.- ALGUNAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y SU APLICACIÓN EN LA EDUCACIÓN

En la perspectiva de la configuración de sociedades abiertas cada vez más multiculturales, queremos insistir aquí brevemente en cuatro aspectos que pueden sentar las bases de una correcta educación intercultural:

- . la necesidad de concebir la cultura como una realidad dinámica y abierta;
- . la necesidad de buscar la superación de prejuicios y estereotipos mediante el cultivo de la racionalidad;
- . el papel fundamental de las lenguas;
- . la posibilidad de que la escuela constituya un espacio privilegiado de acercamiento y de intercambio entre culturas.

Evidentemente, existen también otros muchos aspectos igualmente importantes (como el papel de los medios de comunicación, o el de las organizaciones de ayuda y colectivos de acogida...) y que, al haber optado en esta comunicación por centrarnos en el campo de la educación, no serán aquí abordados.

a/ Concepción abierta y dinámica de la cultura

Simplificando mucho, podríamos diferenciar dos concepciones contrapuestas de la cultura: una visión estática y etnocentrista, que considera a la propia cultura como un todo unitario y superior; y frente a ella, otra concepción dinámica y abierta.

De acuerdo con esta segunda concepción, la cultura es un proceso colectivo, dinámico, adaptable, cambiante, que se redefine continuamente, influenciado por otras culturas y por ella misma.

Esta visión abierta es aplicable tanto a la propia cultura como a las culturas ‘ajenas’:

- . Por una parte, considera que toda cultura es en sí misma plural, que las diferencias culturales no sólo se dan entre sociedades alejadas entre sí, sino que se encuentran igualmente en el interior de una misma sociedad. Cualquiera de nuestras sociedades es tan diversa en los comportamientos y aspiraciones de las personas que podemos sentirnos más próximos a personas que provienen de otros contextos culturales que a otras que han crecido a nuestro lado.
- . Por otra parte, este sano relativismo cultural hace a todas las culturas merecedoras de un respeto incondicional que supera cualquier intento de jerarquización, y evita posibles complejos de superioridad o inferioridad.

Así, la cultura, concebida como conglomerado abierto y ambiguo de representaciones y de normas que condicionan la vida de los miembros de la comunidad, necesita ser recreada constantemente por ellos mismos. Constituye, pues, un ámbito vivo de producción y transformación en el que deben participar, en mayor o menor medida todos los individuos de la comunidad.

Es evidente que sólo una concepción dinámica de la cultura nos permite afrontar el tratamiento enriquecedor y positivo de la diversidad cultural, y aplicarlo a diferentes ámbitos de actuación como el de la educación.

Esta concepción tiene una aplicación directa en uno de los elementos esenciales de la organización escolar: el currículo escolar. Porque, como dice el profesor Gimeno Sacristán:

‘Toda cultura es en sí misma plural. (...) Lo que se presenta más homogéneo dentro de cada cultura es el <<relato>> que hace cada grupo cultural -los individuos que pueden y que están capacitados para hacerlo- de lo que entiende como propia cultura, el cómo un grupo se representa a sí mismo su identidad cultural; esa homogeneidad se traduce en una simplificación del <<texto>> que se elabora para reproducirla, centrado en los aspectos que los que deciden consideran esenciales. Uno de esos <<textos>> es el currículum escolar. (...)

En tanto un grupo social no vea reflejada su cultura en la escolaridad o lo vea menos que otros, estamos, sencillamente ante un problema de igualdad de oportunidades.’ (Gimeno, J. (1991): ‘Currículum y diversidad cultural’, en Boletín de la Asociación de Enseñantes con Gitanos, Anexo 4).

Y no olvidemos que, en la mayoría de nuestros países, la configuración, total o parcial, del currículo escolar es una competencia de los poderes públicos, sobre cuyo ejercicio ejercemos funciones de vigilancia, prevención y promoción.

b/ Racionalidad

A veces parece que el arte de no ver lo evidente forma parte de la construcción social de la realidad. Resulta necesario clarificar cómo organizamos nuestra percepción del otro. De acuerdo con los mecanismos

desarrollados por la ideología etnocentrista, tenemos una fuerte tendencia a analizar al otro desde nuestra propia cultura, reduciéndolo a un conjunto bastante arbitrario de imágenes y estereotipos, y definiéndolo como inferior, extraño, exótico...

Una vez más nos encontramos ante la necesidad de superar visiones estáticas. El Diccionario de la Lengua Española define estereotipo como imagen o idea aceptada comúnmente por un grupo o sociedad con carácter inmutable. En el campo de la Psicología social, Simpson y Yinger nos ofrecen una definición muy útil del término 'prejuicio': Es una actitud emocional rígida (una predisposición a responder hacia cierto estímulo de determinada manera) hacia un grupo de gente. Un grupo que, por otra parte, puede que sólo exista en la mente de quien sostiene el prejuicio.

Allport diferenció cinco niveles de expresión conductual del prejuicio, que van desde la verbalización de la antipatía (nivel 1) hasta el exterminio (nivel 5), pasando por la evitación de los miembros del grupo social prejuzgado (2), su discriminación o exclusión (3), o el ataque físico (4). Desgraciadamente, sigue siendo una clasificación terriblemente esclarecedora de muchos de nuestros comportamientos sociales.

Es cierto que los prejuicios, además de un componente cognitivo (estereotipo), poseen también una dimensión afectiva y conductual, pero consideramos que, desde la óptica educativa, es necesario trabajar sistemáticamente por cuestionarlos y superarlos, y que un primer paso puede darse en el terreno de la racionalidad. Tengamos en cuenta que la percepción es una habilidad social cuyas reglas aprendemos a lo largo de nuestra socialización. Así, los niños y las niñas aprenden desde muy pequeños los estereotipos hacia otros grupos culturales por los comentarios de sus padres, de sus compañeros, por los medios de comunicación..., en un proceso que requiere muy poco esfuerzo cognitivo y que aporta, en cambio, gran seguridad afectiva. Por eso, los estereotipos son tan fáciles de adoptar y tan difíciles de eliminar.

Para el desarrollo de una sociedad plural es cada vez más importante comprender y evaluar de la forma más racional posible las interdependencias, comportamientos y contradicciones relevantes con las que convivimos. La evaluación racional de los problemas puede llevar a una política cultural más abierta. Conseguir evaluar nuestra propia cultura con distanciamiento puede resultar tan interesante como adentrarnos en una nueva cultura.

Una de las metas de todo proceso educativo es enseñar a pensar, a plantearse problemas y a intentar solucionarlos: mejorar la racionalidad, la capacidad discursiva y la tolerancia. Tal vez por ese camino, algún día, todos asumamos que, por ejemplo, el color de la piel es, simplemente, cuestión de melanina.

c/ La lengua, puente y frontera

La lengua puede constituir, sin duda, un símbolo y seña de identidad fundamental. El conocimiento de una lengua puede llegar a ser crucial para

la identificación de uno mismo como miembro de un colectivo, para participar en el conjunto de percepciones, interpretaciones y aspiraciones que conforman la conciencia colectiva.

Es verdad que tampoco hay por qué sobreestimar el valor del lenguaje verbal. La lengua es sólo uno de los instrumentos para la comunicación, sólo una de las muchas formas de expresión, sólo una de las manifestaciones del comportamiento... Pero, a pesar de sus limitaciones, el conocimiento compartido de una lengua constituye un puente básico de acercamiento entre culturas; al contrario, su desconocimiento, suele suponer una frontera entre culturas difícil de superar.

La consideración del papel más o menos importante de las lenguas como vehículo de comunicación intercultural puede revolucionar -de hecho, lo está haciendo ya en algunos lugares- el panorama de los currículos escolares.

En cualquier caso, la configuración de espacios territoriales con una presencia cada más mayor de lenguas diferentes presenta problemas de muy difícil resolución en el mundo educativo. Ni es posible que el conjunto de ciudadanos aprenda todas las lenguas, ni parece adecuado que todos se dediquen a cultivar exclusivamente la lengua mayoritaria. Lo que sí parece claro en nuestras sociedades es que, solamente el conocimiento de las lenguas mayoritarias posibilita la participación efectiva y la incorporación activa de las minorías al conjunto de la sociedad.

Por ello -aunque pueda parecer paradójico- la defensa de los derechos de las minorías culturales y lingüísticas pasa, no sólo por el cultivo de la propia cultura, sino también por que los poderes públicos garanticen todos los medios necesarios para que esas personas puedan dominar la lengua socialmente mayoritaria, para que puedan aumentar su competencia en la cultura dominante.

En nuestras sociedades, tal tarea corresponde básicamente a los sistemas educativos.

d/ La escuela como espacio privilegiado de encuentro entre culturas

Hoy en día se ha asumido mayoritariamente que el objetivo principal de la escolaridad obligatoria es el de ofrecer a todos y a todas la igualdad real de oportunidades; favorecer el desarrollo efectivo de las potencialidades individuales de cada cual.

Sin embargo, tradicionalmente, a la institución escolar se le ha pedido, de hecho, justamente lo contrario: la homogeneización. Con frecuencia, a la escuela, y desde una visión etnocéntrica de la cultura escolar, se le ha exigido que cumpla con la función primaria de legitimación de una determinada cultura. Hay, incluso, quien defiende que se trata de una función de transmisión consustancial a la institución escolar.

Por ello, toda práctica escolar puede y debe ser evaluada desde esta óptica: ¿es etnocéntrica?, ¿consolida o disminuye las desigualdades?, ¿potencia el espíritu crítico?, ¿qué cultura transmite y a quién favorece?, ¿es respetuosa con las diferentes identidades culturales?...

Las respuestas históricas de la escuela a la diversidad cultural han sido básicamente tres: 1) la asimilación e integración; 2) el relativismo cultural; 3) la interculturalidad. Hoy, más que nunca, se comparte la necesidad de optar por esta última.

La educación intercultural tiene como objetivo dotar al estudiante de herramientas que le faciliten la comprensión de la diversidad cultural y el intercambio de valores, adquiriendo así la formación necesaria para participar activamente en la valoración y defensa de los Derechos Humanos.

Un objetivo no muy alejado de aquel otro establecido por las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en 1948: La educación (...) favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos... (art. 26.2 de la Declaración). Algo necesario para lograr la convivencia en paz como buenos vecinos que predica la Carta Fundacional de las Naciones Unidas en su introducción.

La interculturalidad en la escuela es uno de los retos más importantes que tenemos todos los que creemos que la escuela no es sólo un lugar de reproducción sociocultural, sino también un lugar de contestación y de creación cultural. La escuela puede llegar a ser un espacio privilegiado de acercamiento entre culturas, un foro abierto al debate y a la negociación de concepciones y representaciones de la realidad.

Para ello, debe favorecer la objetividad y el respeto en el tratamiento de la información, promover la participación y las actitudes solidarias, disminuir estereotipos y prejuicios, superar concepciones etnocéntricas (jerarquizadoras, estáticas...) de la cultura, analizar críticamente los intereses que se suelen ocultar bajo la discriminación cultural...

La educación intercultural es mucho más que dar una respuesta a los alumnos de minorías étnicas que presentan conflictos. No se dirige solamente a éstos, sino a todos los alumnos y potencia una cultura que combine el conocimiento de la identidad cultural propia con la comprensión solidaria de la de otros pueblos, la construcción de unos valores alternativos que favorezcan las relaciones entre culturas y promuevan las actitudes críticas, tolerantes y solidarias.

Es evidente que un planteamiento intercultural desborda el marco escolar, pero también lo es que la escuela constituye una institución social con capacidad de influencia generalizada en la construcción del conocimiento y en el desarrollo de actitudes y valores. Por ello, la interculturalidad debe formar parte, con mayor o menor fuerza según los contextos, del proyecto educativo de todo centro escolar.

En un mundo cada vez más plural, mosaico de culturas, la escuela intercultural es una alternativa no sólo posible, sino necesaria, una respuesta realista a las necesidades que plantean las actuales y futuras sociedades

multiculturales, una alternativa radicalmente contraria a los ghettos culturales o escolares que buscan la distancia para mantener los estereotipos.»

* * * *

Además, en esta Primera Conferencia Tricontinental de instituciones de defensa y promoción de derechos humanos, los defensores del pueblo manifestamos nuestro apoyo total a la Plataforma de Acción de Beijing (Pekín), como síntesis de la trayectoria de la defensa de los derechos de la mujer, y demandamos que sus reivindicaciones sean tenidas en cuenta en la actividad de los defensores de los derechos humanos, comprometiéndonos a promover una actuación positiva del Estado que haga efectiva la igualdad jurídica y remueva los obstáculos que impidan el desarrollo de las mujeres.

La IV Conferencia Mundial sobre las mujeres se celebró en Pekín entre los días 4 y 15 de setiembre de 1995 bajo el lema Igualdad, Desarrollo y Paz.

Aunque no hubo presencia institucional, la Adjunta al Ararteko participó en el Foro de Organizaciones No Gubernamentales que bajo el auspicio de las Naciones Unidas reunió en Huairou a más de 30.000 mujeres de todo el mundo.

La cumbre de Pekín fue el resultado de una serie de encuentros internacionales que se iniciaron en 1985 con la III Conferencia de Nairobi, en el que se trató de la estrategia a seguir para el desarrollo de las mujeres hasta el año 2000.

La Plataforma de Acción, suscrita por las representantes de 189 países, hizo suya la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y reconoció que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los Derechos Humanos.

El consenso fue total en los artículos que condenan cualquier tipo de violencia contra la mujer, que reclaman que las violaciones en conflictos armados sean considerados como crímenes de guerra y que piden un menor gasto en armamento a la vez que admiten la necesidad de destinar más recursos para desarrollar programas que derriben las barreras que sufren las mujeres.

La Plataforma es un programa encaminado a crear las condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad y pide la adopción de medidas inmediatas y concertadas para lograr la igualdad entre los géneros y para crear un mundo pacífico, justo y equitativo basado en los derechos humanos.

2.3.3. V CONFERENCIA EUROPEA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Durante los días 10 y 11 de noviembre de 1995 se celebró en Canarias la V Conferencia Europea de Defensores del Pueblo, con la asistencia de cerca de un centenar de instituciones de defensa y promoción de derechos humanos de Europa, de ámbito estatal, autonómico, regional, local o sectorial, entre ellos el Ararteko y el resto de comisionados parlamentarios del Estado español.

Los temas tratados en estas jornadas de trabajo fueron los siguientes:

- Medios de los defensores bajo la perspectiva del Derecho comparado.
- Efectividad de los instrumentos de los defensores, especialmente en el contexto social.
- Posibilidad de mejorar la efectividad del trabajo de los defensores.

CAPÍTULO III
**RESUMEN DE LAS QUEJAS
POR ÁREAS**

SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL ARARTEKO, CLASIFICADAS POR ÁREAS

Tradicionalmente este capítulo III en los informes ordinarios presentados anteriormente contenía una selección de resúmenes de las quejas más relevantes, agrupadas en las distintas áreas en las que se estructura la institución.

En el ejercicio 1995, dado que las actuaciones de oficio concretas, de carácter no monográfico, se han incrementado notablemente, adquiriendo un volumen más importante que en ejercicios anteriores, se ha estimado conveniente modificar el presente capítulo incluyendo en cada área un resumen de dichas actuaciones de oficio.

A tal efecto, se entiende que resulta más sistemático agrupar en cada área los resúmenes de las actuaciones dignas de reseñar, con independencia de que su inicio se haya producido a instancia de parte o de oficio.

Consideramos, sin embargo, necesario especificar en cada área las actuaciones que responden a una intervención de oficio y las que se deben a la tramitación de un expediente de queja.

En todo caso, en el presente capítulo se pretende reflejar la muy variada casuística de temas que son abordados en la oficina del Ararteko, evitando su reiteración en aquellos asuntos más recurrentes.

3.1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

3.1.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se recogen las reclamaciones formuladas en relación con las actividades propias de los sectores de producción primario, secundario y terciario.

Se han recibido un total de 18 quejas que representan un 1,5% del total de las presentadas ante la institución.

Su distribución por administraciones afectadas es la siguiente:

- Gobierno Vasco	7
- Diputaciones forales	7
- Ayuntamientos	9

Según su contenido, podemos dividir las reclamaciones de la siguiente forma:

- Agricultura	12
- Comercio	5
- Industria	1

En lo referente a la materia de comercio se han recibido varias denuncias de nuevo por la venta de prensa en panaderías, así como reclamaciones por la venta ambulante y la venta a domicilio sin las preceptivas autorizaciones.

Por otra parte, en cuanto a industria, en este ejercicio se ha recibido una única queja en la que el interesado cuestiona la ubicación de un transformador eléctrico, entendiendo que su situación correcta sería bajo tierra por razones de seguridad.

Por último, en materia de agricultura se han recibido denuncias contra la imposición de sanciones por infracciones de la normativa reguladora de la caza, así como determinadas reclamaciones por la falta de control por parte de la Administración sobre el cumplimiento de la Ley 3/1992, de 29 de octubre, de protección de los animales. En este sentido, se han recibido quejas en las que se denuncian la celebración de becerradas y txerribodas en diversas localidades del Territorio Histórico de Álava.

3.1.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

3.1.2.1. AGRICULTURA

Sobre la imposición de sanciones por infracción de la normativa reguladora de la caza (47/95)

Tres vecinos de Vitoria/Gasteiz dirigieron una queja al Ararteko como consecuencia de una sanción que les había sido impuesta por el Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Álava por una infracción de la normativa reguladora de la caza. El motivo de la queja estribaba en el hecho de que la sanción impuesta había tenido su estricto fundamento en las manifestaciones vertidas por el guarda jurado que suscribió la denuncia, sin que el órgano instructor hubiera valorado, en modo alguno, las alegaciones vertidas por los afectados en el escrito de alegaciones.

La documentación que fue remitida por el órgano foral anteriormente señalado nos permitió alcanzar las siguientes conclusiones: por un lado, que las sanciones estuvieron afectadas por el instituto de la prescripción y, por otro, la valoración exorbitante otorgada al contenido de las actas de infracción, suscritas por un guarda jurado carente de la condición de funcionario público.

La primera de las conclusiones se alcanzó porque en los tres expedientes sancionadores incoados se constataron en la práctica e instrucción del procedimiento las siguientes secuencias temporales: con fecha 15 de enero de 1993 se recibe en el registro general de la Diputación Foral de Álava un escrito formulado por el guarda jurado denunciante en el que vierte las consideraciones que estima oportunas sobre el pliego de descargos presentado por cada uno de los afectados. Con fecha 17 de marzo de 1993, se notifica a cada uno de los interesados la propuesta de resolución redactada por el instructor del expediente. Entre ambas fechas había transcurrido un plazo superior a dos meses. Con fecha 16 de abril de 1993, el instructor del expediente remite al agente denunciante las alegaciones de los afectados a la propuesta de resolución elaborada y con fecha 15 de julio de 1993 tiene entrada en el registro general de la Diputación Foral de Álava un escrito del agente denunciante, evacuando el informe solicitado. Entre ambas fechas había transcurrido un plazo superior a dos meses. Con fecha 28 de julio de 1993 el instructor del expediente solicita nuevamente al agente denunciante el informe a que se ha hecho anterior referencia. La petición de ese informe se reitera con fecha 6 de octubre de 1993. Entre ambas fechas había transcurrido un plazo superior a dos meses.

Teniendo en cuenta que los expedientes sancionadores se habían incoado en fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -ante la ausencia, en la legislación específica de la caza y en la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable a los procedimientos, de previsiones sobre la prescripción de las sanciones e infracciones- concluimos, a la vista de numerosa jurisprudencia, que habría que aplicar el régimen contenido en los artículos 113 y 114 del Código Penal. En consecuencia, habida cuenta de que a lo largo del procedimiento se habían constatado en varios momentos paralizaciones superiores a los dos meses, entendimos que las infracciones estaban afectadas por el instituto de la prescripción.

Respecto a la presunción de certeza de los contenidos de las denuncias del guarda jurado, cuyas actas de infracción pusieron en marcha el mecanismo punitivo, el Ararteko consideró que tanto el órgano instructor como el competente para imponer la sanción han valorado de manera exorbitada y disconforme a las previsiones del ordenamiento jurídico. Las consideraciones que en este sentido fueron trasladadas al órgano foral referido, resumían los criterios de la jurisprudencia constitucional y ordinaria en la materia, haciendo especial mención a los límites de esa presunción y que, en ningún supuesto, tiene carácter absoluto. En este sentido se argumentaba, como hace el Tribunal Constitucional, que respecto a la presunción de veracidad que ha de pregonarse de las denuncias efectuadas por los funcionarios públicos, condición que en modo alguno ostentaba el denunciante, el reconocimiento de relevancia probatoria a lo aseverado, en debida forma, por esos agentes, solo sería inconstitucional en el caso de que la Ley otorgara a tales informaciones una fuerza de convicción privilegiada que llegara a prevalecer, sin más, frente a lo alegado por el expedientado o frente a cualesquiera otros medios de prueba 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 (STC 41/1993, de 18 de noviembre). Teniendo en cuenta que en el expediente hubo contradicciones no debidamente aclaradas a lo largo de su instrucción, se llegó a la conclusión de que los hechos que habían generado la imposición de la sanción no estaban debidamente acreditados.

El Ararteko recomendó que, con fundamento en los argumentos anteriores, se revocaran las sanciones impuestas. El Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Álava atendió la recomendación y procedió a la revocación de los acuerdos sancionadores y, en consecuencia, el expediente de queja fue cerrado y archivado sin más trámite.

3.1.2.2. **COMERCIO**

Sobre la inactividad de los órganos competentes en materia de consumo ante una reclamación efectuada por un presunto servicio deficiente prestado por una agencia de viajes (276/95)

Un ciudadano se dirigió a los servicios del Ararteko con objeto de someter a su consideración determinada actuación de los órganos competentes del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco.

El problema planteado era, en resumen, el siguiente. El ciudadano reclamante en queja, presentó, en su día, un escrito ante una Delegación Territorial del Departamento arriba citado en solicitud de una «restauración por los daños y perjuicios económicos y especialmente éticos y morales» sufridos como consecuencia de un servicio de una agencia de viajes, valorado por él como deficiente.

Habida cuenta de que el problema planteado tenía un carácter estrictamente privado, el titular de la Delegación Territorial transmitió al interesado, como no podía ser de otra manera, que la Administración vasca no podía asumir ningún tipo de responsabilidad en el asunto. A la vez, los servicios competentes en materia de turismo ordenaron la incoación de un procedimiento sancionador que culminó con una resolución en la que concluyó que la empresa, cuya actividad había sido objeto de investigación, no había incurrido en infracción administrativa alguna y que, en consecuencia, no era merecedora de sanción. El acuerdo adoptado fue notificado al interesado.

Una vez recibida la información que fue solicitada al órgano administrativo correspondiente, el Ararteko llegó a la conclusión de que las actividades desarrolladas por los servicios competentes para dar rendida cuenta a las peticiones del afectado no agotaron las posibilidades de intervención previstas en el ordenamiento jurídico. Es correcto hablar de falta de responsabilidad de la Administración en este caso y puede ser correcta la ausencia de reproche administrativo a la empresa. Sin embargo esa falta de agotamiento de los mecanismos previstos

en las leyes la dedujo el Ararteko por el hecho de que en ningún caso se pusieron en marcha los mecanismos que, desde la perspectiva del consumo, el ordenamiento jurídico pone en manos de las administraciones y los consumidores para intentar alcanzar acuerdos entre éstos y las empresas cuyos servicios pueden calificarse como deficientes. El ejercicio de estas responsabilidades le viene asignado a las administraciones públicas por las previsiones contenidas, entre otros, en el artículo 2.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores, y particularmente en lo referido a la atención a los servicios de turismo y hostelería, en el anexo I del Real Decreto 287/1991, de 8 de marzo, por el que se aprueba el catálogo de productos, bienes y servicios a determinados efectos de aplicación de la Ley referida.

Si el interesado solicitó la colaboración de los servicios administrativos competentes para la resolución de un problema surgido entre él y una agencia de viajes, es evidente que, sin perjuicio de las correctas intervenciones que se llevaron a cabo, se omitió el ejercicio de una actividad que hubiera permitido, por lo menos, agotar las posibilidades de un acuerdo previo, sin necesidad de recurrir a la pertinente vía jurisdiccional, siempre tan gravosa para el ciudadano.

Las consideraciones precedentes fueron trasladadas a la Administración afectada a la que se recomendó que, «...en uso de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, se lleven a cabo las actuaciones pertinentes para atender en debida forma la reclamación efectuada...», todo ello sin prejuzgar ni determinar el resultado de las gestiones que hubieren de desarrollarse.

La Administración competente atendió la recomendación en sus justos términos y, en consecuencia, se pusieron en marcha los mecanismos que la normativa de consumo prevén para la resolución de asuntos como el planteado. Seguidamente se cerró y archivó el expediente sin más trámite.

3.2. CULTURA Y BILINGÜISMO

3.2.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han presentado 27 quejas, lo que supone un 2,3% del total.

De acuerdo con las subáreas que componen esta área las quejas se han distribuido del siguiente modo:

- Bilingüismo	22
- Cultura	5

En función de las administraciones afectadas la distribución es la siguiente:

- Gobierno Vasco	14
- Diputaciones	5
- Ayuntamientos	8

En el apartado correspondiente a cultura, junto con algunas denuncias relacionadas con el cumplimiento de la ley sobre patrimonio histórico artístico, se han estudiado también otras denuncias referidas a la práctica del deporte en edades tempranas, en las que se planteaba la difícil conciliación entre el deporte escolar y el deporte con licencia federativa.

El grupo más importante del área lo componen las quejas relacionadas con el bilingüismo. Las denuncias en este apartado son un muestrario de las distintas situaciones en las que por falta de medios materiales o personales los ciudadanos no han podido ser atendidos en los términos que la ley del uso del euskara fija como objetivo.

Como una consecuencia del principio de progresividad en el cumplimiento de este objetivo, no es fácil llegar a una conclusión, desde un punto de vista estrictamente jurídico, sobre el grado de incumplimiento que implican estas situaciones. En cualquier caso todas las quejas en las que los ciudadanos denunciaban no haber sido atendidos en el idioma elegido por ellos, han sido admitidas a trámite, en los supuestos en que se dirigían contra actuaciones de servicios administrativos dependientes de la Administración de esta comunidad autónoma.

Como viene siendo habitual todos los años, se han tramitado también las quejas que se han presentado en esta materia dirigidas contra dependencias de la Administración del Estado ubicadas en esta comunidad autónoma.

Merece la pena referirnos en este apartado a alguna queja que se ha recibido denunciando la politización en torno a la recuperación lingüística. Aunque estas quejas no afectan a actuaciones administrativas como tales, su mención es oportuna en tanto que la utilización partidista de la lengua condiciona el proceso de concienciación social en torno a la recuperación lingüística que se marca como objetivo la Ley de Normalización del Uso del Euskera.

3.2.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

3.2.2.1. CULTURA

Deporte escolar y prácticas deportivas con licencias federadas (369/94)

La actual ordenación del deporte escolar se dirige a regular la práctica deportiva en edades escolares, engarzándola con el deporte federado a través de los programas de deporte escolar cuya elaboración corresponde a las diputaciones forales.

Un educador físico deportivo de un centro docente se dirigió al Ararteko para denunciar las infracciones que se estaban dando respecto de las previsiones contenidas en el Decreto 160/1990, de 5 de junio, sobre deporte escolar.

Para estudiar el caso planteado, se pidió un informe a la Diputación Foral de Bizkaia, Territorio del que provenía la denuncia. En un detallado informe, el

Departamento de Cultura de la Excma. Diputación, reconocía las dificultades con las que se encontraban para romper comportamientos anteriores a la aprobación del mencionado Decreto, convirtiendo la aplicación del Decreto en una constante negociación con los agentes participantes (clubes y federaciones principalmente) con el desgaste que ello suponía.

Después de reconocer estas dificultades, el informe indicaba que el cumplimiento de las previsiones normativas podía cifrarse en un 90 por ciento. También indicaba que algunos de los incumplimientos podían encontrar dificultades relacionadas con los mecanismos sancionadores existentes.

Con el fin de completar el estudio de la queja, se solicitó, asimismo, un informe al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco. En el informe remitido por la Dirección de Deportes de este Departamento se relacionaban las resistencias existentes en la aplicación del Reglamento con las dificultades en la elaboración de la normativa sobre deporte escolar, que finalmente contó con el informe favorable del Consejo Vasco del Deporte.

Con relación a las posibles vulneraciones reglamentarias existentes en las prácticas deportivas de las categorías de prebenjamín, benjamín, alevín e infantil, en las que se prohíbe que las federaciones deportivas expidan licencias federativas, se comunicó a la persona que se dirigió al Ararteko que, en el caso de que tuviese conocimiento de prácticas irregulares, pusiese en conocimiento de las mismas a la Dirección de Deportes del Gobierno, órgano administrativo que estudiaría la instrucción del correspondiente expediente de infracción.

Diferencia en el número de plazas ofertadas en euskara y castellano, en el programa vacacional del ayuntamiento (429/95)

El Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz viene organizando un programa de colonias y estancias vacacionales en verano, destinado a la infancia de esta ciudad. Las distintas actividades, se distribuyen en grupos y se desarrollan bien en euskara o bien en castellano. Para participar en las primeras, una de las condiciones exigidas es estar escolarizado en los modelos lingüísticos B o D.

Una persona se quejó ante el Ararteko por la diferencia en el número de grupos programados en ambas lenguas para los más pequeños, es decir de 2º y 3º de Educación Infantil, insertados dentro del programa denominado «Rincones de Juego». La queja la justificaba indicando que de los seis grupos programados para dicho nivel, cuatro eran en euskara y se desarrollaban en tres colegios distintos de la ciudad, mientras que solamente había dos grupos en castellano (uno en cada tanda) y ambos tenían lugar en un solo colegio. Esto hacía, según dicha persona, que los grupos de modelo A del citado programa, al que pertenecía su hijo, no pudieran elegir el centro (en cuanto a la distancia desde su domicilio), sino que tuvieran que acudir necesariamente al establecido, que, en el caso de la reclamante, consideraba que se encontraba alejado de su domicilio.

No era la primera vez que se planteaba ante el Ararteko un asunto de similar naturaleza, por lo que ya se conocían los criterios municipales para ello. Sin embargo, para contrastar algunos aspectos añadidos, se pidió un informe

complementario al Ayuntamiento. La respuesta dada por esta institución a la reclamante decía, en síntesis, lo siguiente:

El programa vacacional nació a iniciativa del Departamento municipal de euskara con el fin de potenciar la presencia de esta lengua fuera del ámbito escolar. De esa manera, y en lo que respecta a los Rincones de Juego, inicialmente se organizaron solo en euskara. Posteriormente, se crearon también grupos en castellano, tras gestiones efectuadas por el Ararteko, al entender que, aun teniendo en cuenta el espíritu con el que había nacido el programa, los niños no vasco-parlantes debían tener presencia en el mismo.

En la investigación practicada se vio que en la distribución de grupos (de 40 plazas cada uno) en una y otra lengua, los porcentajes se correspondían con los de escolarización en dichos modelos lingüísticos, de niños/as de ese nivel educativo, en los centros públicos de esta ciudad. A pesar de ello, según informó el Ayuntamiento, en la convocatoria de 1995, las solicitudes para grupos de euskara excedieron al de plazas ofertadas, mientras que para los grupos de castellano, resultó a la inversa y únicamente pudo formarse uno de los dos grupos previstos.

Con todo ello se comprobaba que la distribución de plazas efectuada por el Ayuntamiento no era arbitraria y la exigencia de estar matriculado en un modelo determinado -exactamente el B o D para el grupo en euskara- se debía a la necesidad de garantizar el uso total -o cuando menos mayoritario- de la lengua elegida, por parte de los integrantes del grupo.

Sobre la ubicación de los centros hay que señalar que los Rincones de Juego se desarrollan en colegios públicos de Educación Infantil de la ciudad. Para el grupo de modelo A se había seleccionado uno de ellos, de modo que la distancia del colegio a los distintos puntos de la ciudad era, evidentemente, variable en cada caso.

De acuerdo con todo lo anterior, considerando razonada la actuación municipal en el aspecto señalado, se archivó el expediente.

3.2.2.2. **BILINGÜISMO**

Señales de tráfico y euskara (664/95)

Una persona presentó una queja porque muchas de las señales de tráfico no tenían en cuenta el euskara. La documentación gráfica que acompañaba a su queja así lo atestiguaba.

Según indicaba en su queja, el ayuntamiento estaba de acuerdo con su pretensión, dada la naturaleza legal de la obligación. En este sentido, se le había notificado que todos los carteles nuevos se colocaban respetando los dos idiomas oficiales de esta comunidad autónoma, y que los actuales iban a ser modificados paulatinamente.

El interesado entendía que la adecuación era excesivamente lenta y con tal motivo presentó su queja.

Sin perjuicio del principio de progresividad que debe ser tenido en cuenta en estos casos, el Ararteko se puso en contacto con los responsables del ayuntamiento para conocer las previsiones para llevar a cabo los cambios pendientes. A la vista de lo indicado por el ayuntamiento, las adecuaciones se iban a ajustar a un calendario determinado, lo que a juicio del Ararteko resultaba razonable.

Después de trasladar a la persona que presentó la queja la información que nos proporcionó el ayuntamiento, se archivó el expediente de queja.

Elección del euskara en las relaciones con la Administración. Idioma utilizado por la Administración en sus respuestas e impresos oficiales (846/95 y 721/95)

Hemos indicado que muchas de las quejas recibidas estaban totalmente fundadas. En ellas, poco tenía que ver el principio de progresividad en la implantación del euskara.

Muestra de ello era la rapidez con que se pudieron solventar las irregularidades que habían dado lugar a las quejas.

En el primero de los expedientes (846/95), los interesados habían solicitado en euskara la inscripción de un convenio colectivo en la Delegación de Trabajo de Donostia/San Sebastián. La queja se presentó porque la resolución que autorizaba la inscripción solicitada les fue comunicada únicamente en castellano.

En la segunda de las quejas, la queja indicaba que el impreso de solicitud de la certificación que debía expedir la Delegación de Donostia/San Sebastián del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, solo estaba en castellano.

Puestos en contacto con los responsables de estas dependencias, nos indicaron que habían ya subsanado este problema con la colaboración del IVAP. A su contestación acompañaban el impreso redactado ya en forma bilingüe.

3.3. EDUCACIÓN

3.3.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han recibido un total de 86 quejas, lo que representa un 7,4% del conjunto de las quejas tramitadas por esta institución.

En cuanto a su contenido pueden agruparse como sigue:

Becas y ayudas al estudio	39
Otros	34
Programación general de la enseñanza	8
UPV/EHU	4
Derecho elección centro docente	1

Como es sabido, la Administración educativa goza de una importante facultad de programación general en orden a asegurar la prestación de una enseñanza de calidad en la CAPV.

Ello hace que una gran parte de las quejas recibidas en esta institución, lejos de poder ser analizadas bajo criterios de pura legalidad, se sitúen en un terreno en el que es preciso barajar criterios de oportunidad, habida cuenta del carácter discrecional de esta facultad de programación de la enseñanza.

Siendo esto así, la intervención de este Ararteko en este tipo de expedientes de queja se ha de limitar forzosamente a constatar la existencia de una mínima motivación que fundamente debidamente la decisión de planificación cuestionada, todo ello con el fin de evitar los riesgos de una supuesta arbitrariedad, así como para asegurar la tutela efectiva de los intereses de los afectados por tal decisión. En ningún caso, la presencia de esta institución puede pretender suplantar la iniciativa que a los distintos sectores educativos corresponde.

En opinión de este Ararteko, la interposición de este tipo de quejas denota la necesidad de promover una participación real y efectiva de los diferentes sectores con presencia en el mundo educativo (asociaciones de padres y alumnos, sindicatos...) así como la de fomentar la intervención de los órganos de representación de los centros educativos.

No está de más indicar que esta línea de actuación defendida por esta institución en los diferentes expedientes tramitados no supone ninguna novedad, puesto que la misma está recogida de forma expresa en determinadas disposiciones de la vigente ordenación educativa, así, el artículo 6 de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca.

Entrando a considerar otra fuente habitual de quejas como lo es la de la admisión y escolarización de alumnos, en el presente ejercicio de 1995, cabe destacar una actuación novedosa dirigida a procurar la correcta escolarización de los hijos en edad escolar de trabajadores temporeros en la zona de la Rioja Alavesa.

La mediación de esta institución, así como la favorable disposición del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, han posibilitado un compromiso cierto que permitirá una escolarización plenamente integrada de estos alumnos abocados a una enseñanza itinerante.

Por otra parte, este Ararteko ha podido constatar también la necesidad de profundizar en ciertas medidas positivas con el objetivo último de mejorar la escolarización de alumnos afectados por problemáticas médicas de carácter no permanente.

En el nivel de enseñanza universitaria y pese a su especificidad, también han tenido presencia problemas relativos a programación general.

Interesa destacar, por su especial incidencia, varias quejas cuyo origen cabe situar en una deficiente programación de las necesidades de profesorado que había llevado a que la oferta educativa no contase con la suficiente dotación.

3.3.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

Escuela-puente de Donostia/San Sebastián. Configuración de sus puestos de trabajo como puestos de carácter singular (67/95, 86/95, 87/95 y 96/95)

El equipo docente de la Escuela-puente de Donostia/San Sebastián, la asociación gitana «Camelamus adiquerar», así como la Federación de Asociaciones de Padres de Gipuzkoa (FAPAGI) cuestionaron ante esta institución el modo en que había sido configurado el concurso de méritos para la provisión de puestos de carácter singular de esta escuela.

En su queja, estos colectivos planteaban la ausencia de mérito específico alguno, distinto de los generales a cualquier proceso de movilidad, que permitiese medir la idoneidad de los aspirantes interesados en ocupar tales puestos.

En opinión de esta institución y dejando a un lado las consideraciones de orden pedagógico que pueda merecer el proyecto educativo de este centro, la simple catalogación como puestos de carácter singular debe llevar aparejada la consideración de méritos específicos, ya que, en otro caso, resultaría un contrasentido su propia catalogación como puesto de carácter singular. A este respecto, resultaba ciertamente significativa la mera comparación con la convocatoria efectuada para la provisión de puestos singulares en centros de innovación educativa.

Bajo esta inicial premisa, esta institución dirigió la correspondiente petición de información a la Administración educativa, la cual fue contestada de manera negativa, al entender ésta que la catalogación de los puestos como de carácter singular, respondía únicamente al objetivo último de garantizar la voluntariedad de los destinos de los docentes que habían de ocupar tales puestos de trabajo.

Ante esta primera posición de la Administración educativa, este Ararteko, hubo de advertir que este último objetivo bien podría solventarse por medio de otras vías alternativas que evitarían confusiones en cuanto a la verdadera naturaleza y carácter de estos puestos de trabajo como, por ejemplo, el establecimiento de una cláusula que impida su adjudicación forzosa en las convocatorias ordinarias de traslados, como de hecho ocurre con los traslados interterritoriales de personal en expectativa de destino, etc.

Así mismo, este Ararteko tuvo que traer a colación nuevamente los fundamentos que, en opinión de los promotores de la queja, debían llevar a la catalogación de estos puestos de la escuela puente como puestos de carácter singular.

En efecto, los colectivos interesados en la queja defendían que el singular proyecto de este centro educativo estaba orientado a niños gitanos con serias dificultades para cursar estudios en régimen de integración, en cuanto niños pertenecientes a una etnia marginada y con graves problemas de adaptación social.

En otras palabras, venían a indicar que con la escuela-puente se pretendía buscar un marco en el que revivir la identidad de un pueblo como grupo, con el grado de conocimiento que de las costumbres y usos de esta etnia que ello

requiere, de manera que, como su propio nombre indica, se constituya en un «puente» para la futura adaptación social de estos niños gitanos.

De ahí su temor al problema que supondría un profesorado inexperto o desconocedor de la etnia gitana, en cuanto que tal circunstancia podría llegar a hipotecar la propia trayectoria del centro.

Por ello estimaban que las características singulares de este proyecto educativo hacían imprescindible que los docentes destinados en el mismo tuvieran un conocimiento directo e inmediato del mundo gitano, de forma que su experiencia, además de garantizar un compromiso serio de asumir el riesgo que implica su permanencia en el centro, permitiera un trato fluido con las familias, al tiempo que se asegurase su disponibilidad para la realización de tareas sociales y burocráticas necesarias en este tipo de alumnado (tribunales tutelares, asistentes sociales...).

A pesar de todo, la Administración educativa siguió insistiendo en la falta de necesidad de una especial cualificación del profesorado, a través de la exigencia de una serie de méritos específicos, para la normal trayectoria de esta Escuela-Puente de Donostia/San Sebastián.

Llegados a este punto en la tramitación del expediente, este Ararteko, comunicó a los interesados la no admisión de la recomendación emitida en relación con la concreta configuración del concurso de méritos para la provisión de estos puestos de carácter singular y acordó, en consecuencia, al estimar agotadas todas sus posibilidades de mediación, el cierre y archivo de la queja.

No obstante, las gestiones realizadas con ocasión de la queja, evidenciaron la necesidad de un futuro debate sobre el proyecto educativo de esta escuela, cuya iniciativa, en opinión de este Ararteko, corresponde en todo caso a los diferentes sectores interesados en dicha escuela.

Conflicto suscitado con la implantación de un nuevo modelo lingüístico en un centro público (289/95)

Con motivo de una queja presentada contra la apertura de una nueva línea de modelo B en un centro público, la institución del Ararteko estudió las actuaciones administrativas denunciadas.

La queja se centraba en la apertura de una nueva línea en el modelo B, y se basaba en las siguientes razones fundamentalmente: 1) invasión de la autonomía del centro, 2) infracción del procedimiento para la implantación de modelos lingüísticos y 3) infracción del procedimiento de admisión de alumnos.

Después de estudiar estas alegaciones, se consideró que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación no había incurrido en una infracción del ordenamiento aplicable.

Respecto de la autonomía del centro, a juicio del Ararteko, no quedaba afectada, dada la competencia que en materia de programación general de la enseñanza ostenta la Administración educativa. Esta competencia no quedaba alterada por tratarse de modelos lingüísticos.

Por su parte, la inexistencia de una petición previa por parte del centro escolar, no afectaba a la normativa aplicable para la implantación de modelos lingüísticos.

Respecto al procedimiento de admisión de alumnos, la queja se basaba en la prematricula realizada desde la Delegación de Educación. Sin que este procedimiento fuese el habitual, esta actuación encontraba, sin embargo, su fundamento en la necesidad que tenían los padres de conocer la oferta que se había asignado al centro, y que por las circunstancias que rodeaban al conflicto resultaba confusa. Por su parte, tras analizar el procedimiento utilizado, no se apreció ninguna infracción material de las normas de admisión.

Estos tres aspectos aparecían inevitablemente vinculados a la existencia de condiciones objetivas en el centro, lo que exigía que el edificio reuniese las condiciones establecidas por la normativa sobre requisitos mínimos de los centros de enseñanza no universitaria. De acuerdo con el contenido del informe emitido por la Unidad Técnica de Construcciones de la Delegación Territorial, esta circunstancia no era un obstáculo para la implantación de la nueva línea.

Los reclamantes planteaban en su queja la posibilidad de trasladar la oferta educativa objeto del conflicto a otro centro de una zona próxima. La existencia de una opción diferente como la propuesta por este sector no invalidaba la oferta que había elegido la Administración y que ahora se discutía. Ello no obstante, también se analizó esta posibilidad.

Este análisis no pudo obviar, sin embargo, el contexto temporal en el que se situaba la queja. En este sentido, en el momento de la presentación de la queja se daban dos circunstancias: por un lado había 17 alumnos matriculados en la nueva línea B ofertada en el centro, y por otro lado la oferta del modelo B, existente en todos los centros de la zona, incluidos los concertados, estaba cubierta.

A la vista del estudio realizado no cabía apreciar la existencia de una actuación arbitraria que pudiera motivar una intervención del Ararteko. No obstante, se consideró oportuno dirigir una SUGERENCIA al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, para que, especialmente en aquellos casos que puedan preverse conflictivos, se agoten, a través de las oportunas consultas, las posibilidades participativas que ofrecen los órganos de gobierno en los que intervienen los distintos sectores afectados.

Después de trasladar el contenido del estudio realizado a los reclamantes y dirigir la mencionada sugerencia a la Administración, el Ararteko suspendió su actuación sobre el caso, archivando posteriormente el mismo una vez que comprobó que las obras que debían permitir la adecuación del edificio, habían sido finalmente realizadas.

Reubicación de un centro educativo (537/95)

El consejo escolar de un centro educativo bilbaíno se dirigió a esta institución con el fin de solicitar su mediación, ya que el plan general de ordenación urbana de Bilbao había previsto la cesión en la zona de un terreno para uso

educativo y no se conocían posibles proyectos de reubicación de dicho centro escolar.

En el informe que se hizo llegar a esta institución en respuesta a la petición de información planteada con motivo de la admisión de esta queja, la Administración educativa planteó abiertamente las diferentes alternativas que, de hecho, estaban analizando los responsables educativos pertinentes, con detalle de las ventajas e inconvenientes que presentaban cada una de ellas.

Así, la primera de ellas, que contemplaba la construcción de un nuevo edificio, contaba con un serio inconveniente desde el punto de vista de la correcta y adecuada utilización de los recursos disponibles, puesto que, según los datos de planificación existentes, parece inevitable que, a medio plazo, se produzcan excedentes de centros escolares en la zona.

La segunda de las alternativas, esto es, la ocupación paulatina de los espacios de un centro de enseñanzas medias a extinguir, presentaba por su parte el inconveniente de lo escalonado de su efectiva materialización en la práctica, no contribuyendo, en definitiva, a la ubicación consolidada y estable reiteradamente demandada por el centro escolar.

En tercer lugar, la ocupación de locales de un centro de primaria, resultado de una previa integración, a través de una nueva fórmula de fusión, significaría la renuncia de los centros al mantenimiento de sus propios proyectos educativos.

Esta última salida, pero obviando el trámite de fusión, con ser la mejor de las alternativas, implicaba, no obstante, entre otras acciones, el estudio de la óptima distribución física de los edificios en evitación de posibles interferencias, la reubicación de las actividades de enseñanza permanente de adultos, el ajuste de la oferta educativa de modelos en la planificación del curso 96-97, etc.

Ante lo complejo de la solución a adoptar, la Administración educativa mostraba su favorable disposición a debatir y tratar de consensuar con las partes afectadas, a lo largo del curso 95-96, la solución más acorde con las necesidades de planificación de la zona educativa.

Tal disposición hizo considerar a este Ararteko la conveniencia de suspender su intervención, al estimar que habían de ser precisamente las partes afectadas, una vez confirmada la existencia de iniciativas al respecto, quienes negociaran la definitiva ubicación de este centro educativo bilbaíno.

Escolarización de alumnos con discapacidades de carácter no permanente (293/95)

El padre de una niña afectada por una discapacidad temporal, debido a una intervención quirúrgica cuyo postoperatorio implicaba su permanencia en una silla de ruedas durante un período de tres meses, denunció ante este Ararteko la ausencia de medidas que permitiesen la normal asistencia de su hija al centro educativo en el que cursaba enseñanzas de tramo obligatorio.

En el presente caso concurría además una dificultad añadida, ya que el inmueble en el que residía la familia no estaba equipado con un servicio de

ascensor, lo que motivaba que la niña precisara de una ayuda adicional a la del mero transporte imposible de cubrir desde el medio familiar.

Una primera comunicación con los responsables educativos permitió comprobar a este Ararteko que la Administración educativa remite la atención de las necesidades educativas planteadas con ocasión de una problemática médica de carácter temporal a los servicios de apoyo itinerantes existentes como consecuencia de lo previsto en el art. 29 de la ley 13/82, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, que obliga al establecimiento de un servicio pedagógico con el fin de prevenir y evitar la marginación del proceso educativo de los alumnos en edad escolar internados en centros hospitalarios.

Es más, la Administración educativa vino a señalar que el concepto de necesidades educativas especiales hace referencia a las discapacidades o minusvalías de carácter permanente de los niños y niñas, no teniendo esta consideración las limitaciones ocasionales que en alguna medida resten movilidad al sujeto ocasionalmente afectado o impidan su normal asistencia al centro.

Esta inicial ayuda, ofrecida a través de los servicios de apoyo itinerantes de atención domiciliaria, hace que, en efecto, no pueda hablarse en términos de un claro incumplimiento, ya que, en todo caso, los alumnos afectados por este tipo de limitaciones tienen garantizado, cuando menos, un seguimiento básico de su escolarización.

Sin embargo, en opinión de esta institución, en este tipo de asuntos no se trata de plantear la escolarización de estos alumnos desde esta estrecha perspectiva de cumplimiento/incumplimiento, sino que, por el contrario, se debe procurar la búsqueda de vías alternativas para que su escolarización sea lo más integradora y comprensiva posible, esto es, en su propio centro educativo, de manera que su normal rendimiento escolar no se vea afectado más de lo necesario.

Con este enfoque cobran sentido las medidas de discriminación positiva como únicos instrumentos válidos con los que superar la situación de efectiva desigualdad o de marginación a la que pueden verse abocados los niños afectados por procesos médicos como el planteado en la queja con respecto al resto de los alumnos escolarizados en su centro educativo.

A juicio de esta institución, la iniciativa de promover las medidas positivas que se estimen oportunas para la consecución del mencionado objetivo, corresponde de partida a la Administración educativa en su calidad de responsable último de la correcta escolarización de los alumnos de la CAPV.

No obstante, el propio ordenamiento actual, prevé la posibilidad de que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación pueda suscribir convenios con los servicios sociales o sanitarios, así como con otras instituciones públicas y privadas, con el fin de lograr una mayor coordinación en la plena superación de este tipo de necesidades.

Por todo ello, este Ararteko resolvió recomendar la búsqueda de nuevas vías alternativas o el avance en las ya existentes, con el fin de procurar que la atención de las necesidades de los alumnos afectados por discapacidades o limitaciones de carácter temporal se lleve a término de acuerdo con el criterio

comprendido e integrador fijado en el actual marco regulador de la escuela pública vasca.

Necesidades educativas especiales para actividades extraescolares (273/95)

Los padres de un alumno que padece dislexia espástica, y que contaba con la ayuda de un auxiliar para poder integrarse en la actividad escolar, se dirigieron al Ararteko por los problemas que tenía su hijo para acudir a determinadas actividades extraescolares, ya que para asistir a estas clases no contaba con el apoyo del auxiliar que le ayudaba en la jornada escolar normal.

La queja tuvo su origen en la dificultad con la que se encontró este alumno para asistir durante tres días a una granja-escuela. Tanto el profesorado a cuyo cargo se encuentra este chico, como el COP, estimaron muy conveniente su asistencia a la actividad a desarrollar en la citada granja, por motivos que tenían que ver con sus dificultades para expresarse en euskara y con su avance a nivel de socialización y autonomía personal.

Debido a la relación que este caso tiene con la política integradora de los alumnos con necesidades educativas especiales, el Ararteko se dirigió al Departamento de Educación para conocer los criterios que se tienen en cuenta en ese Departamento para apoyar a estos niños que requieren ayuda para asistir a actividades como la que ha motivado la queja.

En su contestación, el Departamento de Educación indicó que se atienden las necesidades educativas especiales de aquellos alumnos/as previamente diagnosticados por el equipo multiprofesional de los COP y, en su caso, la adaptación curricular individualizada. En el mismo informe nos indicaba que:

«Esta atención cubre asimismo las eventuales salidas a barnetegis o estancias concretas fuera del entorno escolar ordinario, asistencias que son cubiertas, ordinariamente, por la propia auxiliar del alumno-a, salvo en aquellos casos en que siendo imposible esta asistencia es preciso recurrir a la contratación eventual de personal sustituto, para los días señalados.»

Siendo éste el criterio general, se reconocía que, en muy contadas ocasiones, se habían producido circunstancias que habían imposibilitado la contratación de un auxiliar para algunas actividades extraescolares.

En el caso concreto que había motivado la queja, el alumno cuyos padres presentaron la queja dispuso, en una posterior estancia en la misma granja-escuela, de la ayuda de un auxiliar.

Autorización de nuevas enseñanzas universitarias (610/95)

La dirección de la escuela universitaria del profesorado de Eskoriatza solicitó la mediación de este Ararteko ante la negativa de la Junta de

gobierno de la UPV/EHU a acceder a su solicitud de implantación de nuevas titulaciones.

En su opinión, la limitación de un derecho fundamental como es el derecho a la creación de centros docentes y la exigencia de motivación de los actos administrativos permitía plantear la dudosa legalidad de las decisiones adoptadas por los órganos universitarios competentes en relación con su solicitud de autorización de enseñanzas correspondientes al título de Maestro en Educación Musical.

Ciertamente el art. 57 de la LRU declara que la libertad de creación de centros docentes, garantizada en el art. 27.6 de la CE, comprende la libertad de creación de universidades y centros de enseñanza superior de titularidad privada.

No obstante, es sabido que la libertad de creación de centros docentes está sometida a un principio de autorización previa, mediante la que se asegura una adecuada programación general de la enseñanza universitaria.

En este sentido, el RD 557/1991, de 12 de abril, de creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios establece que en la creación o reconocimiento de universidades y de los centros y enseñanzas habrán de tenerse en cuenta las necesidades de programación general de la enseñanza en su nivel superior, derivadas de la población escolar, de desarrollo de nuevas ramas surgidas del avance científico y de las necesidades de los distintos sectores profesionales, así como su incidencia en el entorno geográfico, de acuerdo con la normativa vigente en materia de planificación urbanística.

Esto supuesto, el control de la decisión adoptada por la Junta de Gobierno de la UPV/EHU hubo de reconducirse al análisis de los fundamentos que, necesariamente referidos a la programación general de la enseñanza, eran aducidos por las autoridades universitarias.

A este respecto, el Ilmo. Sr. Secretario General de la UPV/EHU hizo llegar a esta institución una copia de las actas de las sesiones celebradas que la Junta de Gobierno de esa universidad con fechas de 14 de febrero, 17 de marzo y 30 de junio de 1994.

En las sesiones de 14 de febrero y 17 de marzo, la Junta de Gobierno consideró que era necesario elaborar una propuesta de oferta docente en las titulaciones de Maestro de carácter global, teniendo en cuenta, de forma conjunta, a los centros propios y adscritos, dadas las peculiaridades de estas titulaciones y la necesidad de reordenación de las mismas, como consecuencia de la crisis de salida al mercado de trabajo que les aqueja.

En este sentido, algunos miembros de la Junta de Gobierno consideraban que no era sostenible la aprobación de solicitudes de implantación de enseñanzas de las titulaciones de Maestro en centros adscritos, sin ningún límite, cuando se había impuesto a los centros fijos de la Universidad una limitación en la impartición de las titulaciones que pretendían y estaban en condiciones de impartir. Por ello concluían solicitando que se realizase una propuesta que tuviera en cuenta todas las cuestiones puestas de manifiesto en el debate, de forma que se pudiera llegar a un acuerdo global y coherente con respecto a las solicitudes de autorización de implantación.

Finalmente, en la sesión de 30 de junio, la Comisión de Ordenación Académica sometió a la consideración de la Junta de Gobierno una propuesta consistente en limitar la solicitud de implantación de enseñanzas correspondientes a los títulos de Maestro a impartir por los centros adscritos a las titulaciones para las que se hubiese solicitado autorización de implantación de enseñanzas para el centro propio del campus respectivo. Se considera que de esta forma se racionaliza la oferta de enseñanzas, tomando en consideración todos los centros que ofertan estas titulaciones, sean propios o adscritos, y evitando que los centros propios resulten perjudicados por una racionalización de la oferta que, sin embargo, no se exige a los centros adscritos.

La vista de las anteriores actas permitió concluir a esta institución que las decisiones universitarias cuestionadas respondían a una motivación adecuada, que hacía que la discrecionalidad inherente a la facultad de programación general que a los órganos pertinentes de la universidad corresponde hubiera sido ejercida dentro de los parámetros exigidos para un correcto ejercicio de dicha facultad discrecional, no apreciándose, en consecuencia, irregularidad ni arbitrariedad alguna en el actuar de estos órganos universitarios que pudiese fundamentar la intervención de esta institución.

Implantación de nuevos planes de estudios universitarios (858/95)

Un alumno de la facultad de Geografía e Historia de la UPV/EHU sometió a consideración de este Ararteko los inconvenientes surgidos con motivo de su matrícula para el curso académico 95-96.

En efecto, teniendo previsto iniciar el quinto curso de sus estudios de geografía e historia y no teniendo pendiente sino una asignatura de primer curso, se le había exigido la adaptación a los nuevos planes aprobados en marzo de 1994, con el grave costo académico que ello le suponía en cuanto a pérdida de asignaturas ya cursadas, etc.

Tras la admisión de la queja, este Ararteko consultó lo preceptuado en el párrafo 3º del art. 11 del Real Decreto 1.497/1987, de 27 de noviembre (modificado posteriormente mediante Real Decreto 1.267/1994, de 10 de junio) que previene expresamente que los planes de estudios conducentes a títulos oficiales, modificados total o parcialmente, se extinguirán, salvo casos excepcionales apreciados por la correspondiente universidad, temporalmente curso por curso.

Establece, asimismo, que una vez extinguido cada curso, se efectuarán cuatro convocatorias de examen en los dos cursos académicos siguientes y que, agotadas por los alumnos estas convocatorias sin que hubieran superado las pruebas, quienes deseen continuar los estudios deberán seguirlos por los nuevos planes, mediante la adaptación o, en su caso, convalidación que la correspondiente universidad determine.

No obstante, y como quiera que esta institución desconocía los pormenores de la efectiva implantación de los planes homologados, este Ararteko demandó la información oportuna a la UPV/EHU.

Según información que nos hizo llegar el Decano de la Facultad de Filología y Geografía e Historia, fue en el curso académico 1993/94 cuando se dio inicio a la implantación de este nuevo plan de la licenciatura de Historia.

Ello suponía que las convocatorias extraordinarias correspondientes a asignaturas de primer curso del plan antiguo se habían agotado en septiembre de 1995.

De esta manera, y desde un punto de vista de estricta legalidad, este Ararteko no pudo apreciar irregularidad alguna en la exigencia de adaptación al nuevo Plan de Licenciatura de Historia, toda vez que, como se ha indicado, el RD 1.497/1987, de 27 de noviembre, recoge una expresa advertencia en este sentido.

Sin embargo, y en la medida en que el incoante de la queja había alegado la deficiente información facilitada de manera previa a la exigencia de adaptación al nuevo plan, este Ararteko no pudo eludir recomendar, al Ilmo. Sr. Secretario General de la UPV/EHU, la adopción de las medidas oportunas para que en el futuro, pueda facilitarse una información suficiente a los alumnos afectados por cambios de planes de estudio en los períodos de matrícula previos a la efectiva implantación de los nuevos planes.

3.3.3. ACTUACIONES DE OFICIO

Escolarización de niños/as de trabajadores temporeros (24/95/OF)

Con motivo de una visita que la institución del Ararteko llevó a cabo para conocer *in situ* la situación de los trabajadores temporeros en la Rioja Alavesa, se pudo constatar que en la zona existía un grupo de unas cincuenta familias con numerosos hijos e hijas en edad escolar.

En el momento de la visita estos niños, en número de 20 aproximadamente, estaban escolarizados en una aula ubicada en los bajos del ayuntamiento, atendidos por una profesora. La escolarización de estos niños, a pesar de las dificultades, al tratarse de un grupo muy diverso y poco estable, no cumplía, a juicio del Ararteko, las condiciones mínimas.

Puesta esta situación en conocimiento del Departamento de Educación, sus responsables dispusieron su inmediata ubicación en el centro público del municipio, indicando al director la necesidad de tratar a estos alumnos como al resto, con una organización de los recursos que hiciese viable el trato igual y la convivencia de todos los alumnos.

Posteriormente el Departamento de Educación se dirigió de nuevo al Ararteko para informar que iban a estudiar las zonas más directamente afectadas, para poder atender adecuadamente las necesidades de los hijos de los trabajadores temporeros.

3.4. FUNCIÓN PÚBLICA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

3.4.1. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio correspondiente al año 1995, la institución del Ararteko ha tramitado un total de 93 quejas referidas a la subárea de función pública, lo que supone un 8,1% del total de quejas tramitadas.

En la subárea correspondiente a organización administrativa se han contabilizado, por su parte, un total de 75 quejas, lo que representa, a su vez, un 6,5% del conjunto de quejas recibidas.

Por administraciones afectadas, la distribución de las quejas sería la siguiente:

- Gobierno Vasco	101
- Diputaciones	24
- Ayuntamientos	44

Según los distintos apartados establecidos en cada una de las subáreas, el detalle de las quejas quedaría como sigue:

Función Pública:

- Función Pública-Educación	37
- Función Pública-General	31
- Función Pública-Sanidad	21
- Función Pública-Interior	4

Organización Administrativa:

- Organización Administrativa	38
- Procedimiento Administrativo	29
- Contratación y patrimonio	7
- Protección derecho a la intimidad	1

En este breve resumen que precede a la selección de quejas, cabe destacar que los procesos selectivos de acceso a la función pública continúan protagonizando un número importante de las quejas correspondientes a esta área de intervención de la institución.

Ciertamente, los ciudadanos interesados en este tipo de procesos no dudan en solicitar la intervención de instituciones mediadoras como lo es esta del Ararteko, circunstancia ésta que, a la vista de las quejas admitidas a trámite, revela el importante grado de conocimiento de los derechos que asisten a los interesados participantes en estos procedimientos de concurrencia masiva.

Al mismo tiempo, estas solicitudes de mediación evidencian las innegables ventajas de rapidez e inmediatez que con respecto a la intervención de otras

instancias, como puede ser la jurisdiccional, supone o representa la mediación del Ararteko.

En estas quejas, como viene siendo habitual, los promotores de las mismas han cuestionado ante la institución queiebras puntuales de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que han de presidir el acceso a los empleos y cargos públicos.

Asimismo, han denunciado diversos aspectos de orden procedimental que habían conducido a situaciones de evidente indefensión.

La tramitación de estas quejas relativas a convocatorias de ingreso ha permitido advertir por otro lado a esta institución el riesgo de importantes disfunciones derivadas de la gestión simultánea de los procesos de movilidad, destinados a personal que goza ya de la condición de funcionario, y de los procesos de acceso destinados a personal de nuevo ingreso.

Estimamos interesante destacar que tales disfunciones no sólo repercuten de manera negativa en una correcta y adecuada organización de las estructuras internas sino, lo que es más importante aún, que con ellas se recortan notablemente las posibilidades de un control eficaz, toda vez que se carece de los referentes necesarios (relación de puestos de trabajo vacantes...) que permiten acotar la discrecionalidad que se reconoce a las diferentes administraciones públicas en esta área.

En el presente ejercicio de 1995, esta institución del Ararteko ha tramitado también diversas quejas que, si bien no pueden ser calificadas como propias de esta subárea de acceso, guardan una estrecha relación con ella, puesto que no dejan de ser consecuencia de las específicas previsiones que con respecto al ingreso o asunción de determinado personal fueron acordadas en el marco de la nueva reordenación del sector docente. Nos estamos refiriendo, lógicamente, al personal proveniente de ikastolas publicadas.

La labor de mediación desarrollada por la institución ha permitido introducir un espíritu tutelar de las relaciones de empleo ya constituidas, en línea con las previsiones recogidas en el art. 35.1 del texto constitucional, que ha supuesto la readmisión de los empleados docentes de ikastolas publicadas cuyos despidos habían sido declarados improcedentes en la jurisdicción correspondiente.

De otro lado, nuestra mediación ha permitido subsanar determinadas situaciones abusivas de supuesta incompatibilidad, diferencias retributivas..., consecuencia de tratamientos excepcionales heredados de su anterior condición.

Entrando a considerar otras materias de esta área de función pública como son el reconocimiento de situaciones administrativas, retribuciones, licencias y permisos..., cabe destacar, por su novedad, las solicitudes de mediación relativas al reconocimiento de una segunda actividad.

En opinión de esta institución, el establecimiento de un procedimiento reglado que permita reconducir la discrecionalidad con la que en este terreno parecen moverse las administraciones afectadas, fundamentalmente corporaciones locales, eliminaría los riesgos de tratos desiguales que, en definitiva, han motivado la interposición de las quejas tramitadas.

Al hilo de lo anterior, estimamos preciso llamar la atención también sobre una práctica abusiva y generalizada, de difícil control, cual es la práctica administrativa de encubrir bajo la apariencia de medidas organizativas, auténticas actuaciones disciplinarias en casos de funcionarios interinos.

En efecto, se ha podido comprobar que al amparo de la importante discrecionalidad de la que gozan las administraciones públicas en orden a la reordenación de sus efectivos, éstas llegan a imponer auténticas sanciones disciplinarias, obviando el necesario procedimiento administrativo dispuesto al efecto.

3.4.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

3.4.2.1. FUNCIÓN PÚBLICA

Gestión simultánea de procesos de acceso y movilidad (61/95)

La tramitación de una queja relativa a un concurso-oposición para la provisión de una plaza de técnico superior de agricultura y espacios naturales de la Diputación Foral de Gipuzkoa puso de manifiesto ciertas disfunciones derivadas de la gestión simultánea de procesos de acceso y movilidad.

Este Ararteko hubo de advertir a la Administración afectada sobre la dificultad de una gestión simultánea de tales procesos, en tanto se pretendiese un efectivo cumplimiento de las previsiones del art. 22.2 de la Ley de Función Pública Vasca, que exige contemplar en la oferta de empleo público la totalidad de las plazas vacantes, o se quisiesen evitar situaciones como la de la imposibilidad de adscribir a funcionarios de nuevo ingreso.

En efecto, en opinión de esta institución, sólo una vez resuelto el proceso de movilidad entre funcionarios -concurso de traslados-, se pueden concretar, con unas mínimas garantías, las plazas a convocar en la correspondiente oferta de empleo público, todo ello, lógicamente, en función de las que resulten vacantes en el previo proceso de movilidad.

De otra manera y salvo que se reserven vacantes al momento de efectuar la oferta de empleo público, perfectamente puede suceder que, tras la resolución del concurso de traslados, no existan vacantes en las que colocar a los opositores seleccionados como funcionarios de escalas, subescalas y clases específicas, máxime cuando la administración convocante permite el paso de funcionarios entre distintas escalas.

Entrando más en detalle, en la queja tramitada llamaba la atención la concreción funcional que con respecto a la vacante anunciada se recogía en las bases de la convocatoria -claramente identificable con el puesto de responsable del Parque Escuela de Naturaleza de Pagoeta-, cuando la administración convocante únicamente pretendía la cobertura de puestos que permaneciesen vacantes tras la resolución del concurso de traslados en trámite.

De otro lado, esta falta de resolución del concurso de traslados hacía que se planteasen serias dudas en cuanto a la exigencias de acceso previstas en la convocatoria -así, por ejemplo, los requisitos de capacitación idiomática- por cuanto que resultaba imposible una comparación definitiva con los requisitos previamente recogidos en las relaciones de puestos de trabajo.

La administración afectada, esto es, la Diputación Foral de Gipuzkoa, vino a admitir la conveniencia de una gestión separada de estos procesos de acceso y movilidad.

Sin embargo, en lo tocante a las condiciones de acceso exigidas en la convocatoria planteó la excepción prevista en el art. 13.1 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución y que, como es sabido, obliga a este Ararteko a suspender sus actuaciones si iniciadas éstas se interpusiera por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios, como en efecto ocurría, al haberse formulado por el incoante de la queja el correspondiente recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, circunstancia ésta que motivó, en definitiva, el cierre y archivo de la queja.

Publicidad de determinados actos de trámite en convocatorias de concurso-oposición (988/95)

Se recibió en la institución una queja relativa al modo en que se había hecho público el inicio del proceso selectivo para la provisión de una plaza de ujier del Parlamento Vasco.

Concretamente, se sometía a la consideración de este Ararteko el acuerdo de la Mesa del Parlamento por el que se admitía su publicación a través de tablón de anuncios del Parlamento.

En el estudio que siguió a la admisión de la queja, este Ararteko pudo comprobar que las bases de la convocatoria nada disponían en cuanto a la publicación de este anuncio.

La base 6.1 advertía únicamente que el proceso selectivo habría de iniciarse en un plazo no superior a tres meses desde el último día hábil para la presentación de solicitudes.

Tal circunstancia había llevado a defender a la Mesa del Parlamento que el órgano convocante carecía de capacidad sobre el calendario del proceso selectivo, atribuyendo esta competencia, por una autointegración de los preceptos de la convocatoria, al tribunal calificador encargado de efectuar la propuesta de seleccionados.

Esto supuesto, y como quiera que el apartado cuarto de la base sexta de la convocatoria establecía como único medio de publicidad de los acuerdos del tribunal calificador su publicación en el tablón de anuncios del Parlamento Vasco, la Mesa mantenía lo correcto del acuerdo impugnado, abundando en ciertos datos estadísticos de aspirantes presentados que corroboran la efectiva publicidad del inicio de las pruebas.

Sin embargo, a juicio de este Ararteko, si se analizaba la normativa vigente en materia de ingreso en la función pública, la publicidad prevista para acuerdos

como el cuestionado en la queja no coincidía con la solución defendida por la Cámara.

Así, no existiendo previsión específica al respecto en el Estatuto de Personal y Régimen Jurídico de la Administración Parlamentaria de 22 de junio de 1990 y no mediando tampoco un desarrollo reglamentario propio de las disposiciones de la Ley 6/89, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, resultaba obligada la remisión a la normativa supletoria que se contiene en el RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado (BOE nº 85, de 10 de abril).

El art. 20.2 de este RD dispone expresamente que la publicación del anuncio del lugar y la fecha de comienzo de los ejercicios debe realizarse al tiempo que la publicación de la relación definitiva de aspirantes admitidos y excluidos, en tanto que ambos actos son competencia del órgano o autoridad competente, mediante su inserción en el boletín oficial correspondiente.

Tal previsión normativa responde, lógicamente, al loable ánimo de intentar dotar de la mínima publicidad necesaria a todos aquellos actos de trámite previos a la efectiva realización de las pruebas selectivas, de manera que a los aspirantes pueda garantizárseles, a su vez, el efectivo conocimiento de aquellas actuaciones precedentes que puedan afectar a sus posibilidades de participación en el proceso selectivo en el que están interesados.

Por ello, en opinión de esta institución, la laguna detectada en la convocatoria en cuanto a la publicación del anuncio de la fecha del inicio de las pruebas selectivas, debía haberse superado observándose idéntico medio de publicidad que el previsto para la publicación de la relación definitiva de aspirantes admitidos, esto es, su inserción en el Boletín Oficial del País Vasco.

Se recomendó, en consecuencia, la futura observancia del mínimo de publicidad necesaria de los actos de trámite y en concreto del relativo al anuncio del lugar y fecha del inicio del proceso selectivo en sucesivos procesos selectivos de la Cámara.

El carácter futuro de la recomendación vino dado en la medida en que el ciudadano incoante de la queja alegaba únicamente un interés genérico con respecto al principio de legalidad que debe presidir el actuar de las distintas administraciones públicas, no siendo en consecuencia un afectado directo por la decisión de la Mesa.

En este sentido, una posible revisión de actuaciones hubiera supuesto un claro perjuicio para los aspirantes que, habiendo tomado parte en el proceso selectivo y no habiéndose opuesto a este controvertido acuerdo, contaban ya con unas expectativas fundadas de ingreso al servicio del parlamento.

En el informe que fue remitido a modo de contestación, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento Vasco comunicó la admisión de la recomendación emitida.

Es más, llegó a precisar que las últimas decisiones adoptadas por la Mesa en relación con las deficiencias observadas en la publicidad de las convocatorias, coincidían plenamente con la línea defendida por esta institución.

Por todo ello, se acordó proceder al cierre y archivo de la queja, al entender definitivamente superado el incidente procedimental que había dado lugar a su tramitación.

Valoración de la experiencia previa en pruebas de acceso a la función pública (890/95)

Una ciudadana interesada en la convocatoria de concurso-oposición para la provisión de cinco plazas de auxiliar-administrativo del Parlamento Vasco, sometió a la consideración de este Ararteko la valoración de méritos profesionales prevista en dicha convocatoria.

Esta interesada solicitaba la anulación de una concreta base de la convocatoria, por cuanto limitaba la valoración de los servicios prestados en puestos de trabajo con funciones similares o inferiores, únicamente a aquellos servicios prestados en el propio Parlamento Vasco, con exclusión de cualesquiera otros, al margen de su posible adecuación funcional al puesto de trabajo que se trataba de proveer.

Según opinión reiterada de este Ararteko, los méritos evaluables en un proceso de concurso oposición han de estar necesariamente orientados a medir la idoneidad de los posibles candidatos con respecto al puesto que se trate de proveer, en atención a datos o criterios estrictamente objetivos, al margen del medio o de las condiciones en que éstos hayan podido desarrollarse.

Así y tratándose de la experiencia profesional previa, la concreta configuración de este mérito debe venir dada, en exclusiva, por el grado de adecuación al contenido funcional del puesto anunciado a libre convocatoria, sin perjuicio de una posible modulación de la valoración de dicha experiencia, en función de su mayor o menor adecuación, según el medio al que haya de quedar referida.

Con base en los antecedentes expuestos, este Ararteko solicitó la emisión de un informe en el que se detallasen los fundamentos que, en opinión del Parlamento, soportaran la discutida configuración de la base séptima en cuanto a la valoración de la experiencia profesional de los candidatos interesados en tales pruebas.

En su contestación, la Mesa del parlamento vino a defender la existencia de un margen de libre apreciación que permite determinar a todo órgano convocante qué méritos y capacidades se han de tomar en consideración a la hora de regular las pruebas de selección de los funcionarios a su servicio, al tiempo que señalaba que no era carente de fundamento que la administración parlamentaria se propusiera conceptuar y valorar como mérito los servicios prestados en dicha institución.

En el estudio que siguió a esta inicial contestación, este Ararteko efectuó, entre otras, las siguientes consideraciones que, debido a su interés, reproducimos íntegramente:

«Es sabido que la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera reiterada que el principio de igualdad sólo resulta vulnerado ‘si la desigualdad

está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida’.

Resulta pacífico considerar que la valoración de la experiencia administrativa en una prueba selectiva está justificada, y que por tanto respeta el principio de igualdad.

La cuestión entonces es determinar si ante supuestos de hecho comparables, cuales son los servicios prestados en distintas administraciones públicas, existe un factor diferencial que justifique el tratamiento desigual (en este caso, la valoración únicamente de los servicios prestados en la Administración parlamentaria convocante, excluyendo todos los demás servicios).

Es preciso determinar para ello cuál es este legítimo factor diferencial que justifica el desigual trato previsto en las bases entre aquellos candidatos que puedan acreditar experiencia en la Administración pública, y si ese factor lo puede ser la especificidad de la función pública parlamentaria.

Pues bien, una vez centrada de esta manera la discusión que nos ocupa, es preciso indicar que los antecedentes que se citan en su informe con objeto de justificar la decisión excluyente adoptada por esa cámara, no responden, al menos en opinión de esta institución, a idénticos presupuestos que a los de la presente convocatoria.

Ciertamente, tanto la oferta extraordinaria de empleo de la Administración General de la CAPV correspondiente al año 1989, como la citada en el ámbito sanitario, así como otras que a su vez han tenido lugar en otros sectores específicos de la Administración Vasca (función pública docente...), encuentran encaje y justificación en coyunturas muy concretas, en las que se intentan racionalizar estructuras administrativas poco acordes con lo que debe ser una función pública estable y normalizada.

La propia STC 67/1989 se ocupa de un proceso selectivo de carácter extraordinario, por cuanto contempla la consolidación de personal no permanente (contratados e interinos) en la función pública extremeña, en atención a una previsión específica de su normativa autonómica que había dispuesto la posibilidad de un acceso especial para contratados e interinos, con una dimensión temporal limitada a dos convocatorias.

Ello hace que el TC, dada la finalidad excepcional del precepto legal y la transitoriedad y temporalidad de la medida, justifique y apruebe la toma en consideración como mérito tan sólo de la antigüedad al servicio de aquella administración.

En este sentido, llega a declarar que ‘desde la perspectiva de la igualdad, la valoración constitucional de esta regla ha de ponerse en relación con la finalidad que persigue la norma y la proporcionalidad entre esta finalidad y el medio diferenciador empleado’.

Sin embargo, la convocatoria de concurso-oposición para la provisión de cinco plazas de auxiliar administrativo efectuada por ese parlamento, no

responde a una situación excepcional como la descrita. Al contrario, la misma ha de ser considerada como una convocatoria ordinaria para la normal provisión de las necesidades de personal planteadas en esa cámara. Es en este contexto donde cobran relevancia reflexiones como las planteadas en nuestro escrito inicial en el que, como V.E. recordará, insistíamos en la necesidad de configurar la experiencia profesional previa únicamente en atención al grado de adecuación al contenido funcional del puesto de trabajo que se trata de proveer.

A este respecto, advierten en su informe que la valoración de la experiencia previa en esa cámara responde a la especialidad de la función pública parlamentaria.

Este argumento podría entenderse si esta experiencia previa hubiera quedado referida a puestos de trabajo con funciones similares a los que ahora se tratan de proveer.

Sin embargo, el texto de la convocatoria contempla igualmente, si bien en una proporción inferior, la valoración de los servicios prestados en el Parlamento Vasco en puestos de trabajo con funciones inferiores.

Tal circunstancia lleva a esta institución a sostener lo discutible de ese argumento relativo a la especialidad de la función pública parlamentaria, al menos cuando ésta queda referida a puestos como los convocados en el presente concurso-oposición, esto es, puestos de auxiliar-administrativo.

Estimamos que, en orden a determinar si la especialidad de la función pública parlamentaria resulta un factor diferencial legitimador del trato desigual, quizás sea interesante comprobar cómo contemplan las Cortes Generales y el resto de parlamentos autonómicos la referida especialidad de la función pública parlamentaria, y cómo se refleja en las respectivas órdenes de convocatoria para provisión de plazas de similares características.

(...)

Quiere ello decir que *todos* los parlamentos autonómicos que dan relevancia como mérito a la experiencia administrativa, valoran los servicios prestados en otras administraciones públicas, además de los servicios prestados en la Administración parlamentaria, modulando en algunos casos esa valoración según cuál sea la administración donde se han prestado estos servicios.

Se puede afirmar, por ello, que ningún parlamento autonómico, ante presupuestos idénticos a los contemplados en la orden de convocatoria, han considerado que la especialidad de la función pública parlamentaria es factor suficiente para no valorar los servicios prestados en otras administraciones.

Por otra parte, si acudimos al propio ámbito de la CAPV, comprobamos que la Orden de 30 de enero de 1990, del Consejero de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, por la que se convoca concurso-oposición para el ingreso como funcionarios de carrera al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en su base 6.3. afirma que

«la fase de concurso consistirá en la valoración de los servicios prestados en cualquier Administración Pública (...), y que por tanto mantienen idéntico criterio en cuanto a la consideración de que no existe un factor diferencial que permita valorar únicamente los servicios prestados en la propia Administración.»

Por ello, y al no haberse aportado nuevos fundamentos objetivos que pudiesen permitir defender la exclusión de la experiencia profesional de igual contenido funcional que pudiese ser acreditada por otros aspirantes, este Ararteko recomendó la adopción de las medidas oportunas que posibilitasen la revisión del contenido de las bases de la convocatoria, haciendo extensiva la valoración como mérito de la experiencia profesional previa, a los servicios prestados bajo idéntica categoría laboral o funcionarial en otras administraciones públicas.

En su posterior contestación, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento, comunicó la admisión de la recomendación emitida, así como la inminente modificación de la base 7.2.2. de la convocatoria, lo que permitió el cierre y archivo definitivo de la queja.

Cobertura de necesidades temporales o interinas (851/95)

Se recibió en la institución una queja relativa al sistema establecido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para la cobertura de necesidades temporales o interinas de auxiliares de auditoría.

Concretamente, se discutía la vigencia de las bolsas de trabajo conformadas tras la convocatoria pública realizada en octubre de 1994, una vez ultimado el proceso de concurso-oposición para la selección de un economista al servicio de ese tribunal, cuyos resultados definitivos se conocieron en marzo de 1995.

Ante esta queja, este Ararteko reflexionó, en primer término, sobre su propia competencia para intervenir en el asunto planteado.

Ciertamente, la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, no prevé un título específico que le habilite para fiscalizar la actividad administrativa de ese tribunal.

No obstante, la propia Ley 1/1988, de 5 de febrero, por la que se crea el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, establece claramente su dependencia directa respecto al Parlamento Vasco.

Ello hace, en opinión de esta institución, que no resulte forzado entender que el título habilitante que se reconoce en favor de este Ararteko (art. 13.2 de la Ley 3/85, de 27 de febrero) para la inspección de la actividad estrictamente administrativa del Parlamento, pueda hacerse extensivo, a su vez, a la actividad administrativa de ese tribunal, puesto que, en otro caso, nos encontraríamos ante un espacio exento de control de difícil justificación.

A esto anterior cabe añadir, además, una explicación puramente cronológica, cual es la de la imposibilidad de que nuestra ley específica hubiera previsto una intervención de la actividad administrativa de ese tribunal, siendo como es una

ley anterior en el tiempo a la creación y configuración del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

Sentada pues la oportunidad de nuestra intervención y por lo que al fondo de la queja planteada respectaba, este Ararteko se limitó a fiscalizar, desde una perspectiva de pura legalidad, la debida observancia de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como de publicidad, que han de regir el acceso a los empleos públicos.

En este punto no se observó ninguna quiebra de estos principios que pudiese fundamentar nuestra intervención, ya que las listas de sustituciones eran resultado de un sistema público y objetivo, frente al que no era posible efectuar reproche legal alguno.

No obstante, este Ararteko no pudo obviar una consideración final sobre la mayor o menor bondad de los distintos sistemas posibles que pueden llegar a establecerse para la cobertura de este tipo de necesidades temporales, y ello porque, aun cuando la elección de uno u otro sistema entra dentro del margen de discrecionalidad que en orden a la gestión de sus propios efectivos tienen atribuidas las distintas administraciones públicas, una instancia de persuasión como lo es esta del Ararteko no puede renunciar a efectuar propuestas de futuro, tendentes a procurar una mejor atención de los intereses de los ciudadanos.

En este sentido, no parecía fácil justificar la exclusión de aspirantes interesados en estas sustituciones por no estar integrados en listas o bolsas anteriores, cuando los mismos habían tomado parte en procesos selectivos para la cobertura indefinida de necesidades similares, si no iguales, en los que las exigencias de mérito y capacidad habían sido notablemente reforzadas.

A este respecto, se consideró que los posibles inconvenientes de gestión que podían explicar la no conformación de unas nuevas listas de candidatos a sustituciones, no debían repercutir, de manera negativa, en las legítimas expectativas de los aspirantes interesados en la cobertura temporal de tales necesidades.

Por todo ello, esta institución sugirió que en la futura cobertura de necesidades temporales o interinas se tomaran en consideración los resultados de procesos selectivos que ya hubieran sido anunciados para la provisión definitiva de necesidades similares.

La favorable acogida dispensada a la anterior sugerencia, hizo que este Ararteko pudiese entender culminada su intervención, ordenándose, en consecuencia, el cierre y archivo de la queja.

Adscripción definitiva de un funcionario (344/95)

Un ayuntamiento guipuzcoano acordó en uno de sus plenos que un funcionario a su servicio, concretamente un policía municipal, quedase adscrito, con carácter definitivo, a un puesto de delineante que había resultado vacante en un proceso de promoción interna.

Un ciudadano interesado en dicha plaza, denunció ante la institución esta adscripción definitiva, al entender que con la misma se truncaban sus expectativas de un futuro ingreso al servicio de aquella corporación.

Ante lo sorprendente de este acuerdo, este Ararteko solicitó conocer el detalle de las características propias tanto del funcionario (grupo, escala, categoría, situación administrativa previa, etc.) como del puesto objeto de la adscripción, según el catálogo o relación de puestos de trabajo vigente y preguntó acerca de los posibles fundamentos jurídicos que hubieran motivado tan controvertida decisión.

En su contestación y como no podía ser de otra manera, el alcalde de la corporación se limitó a relatar los presupuestos de hecho que habían condicionado su actuación -despliegue de la ertzaintza y correlativa reducción de efectivos de guardia municipal-, obviando toda consideración jurídica al respecto.

Afortunadamente, esta inicial gestión de la institución, encaminada a esclarecer la debida observancia de los mecanismos previstos para la normal provisión de los puestos de trabajo, así como la intervención paralela de la Dirección de Relaciones Institucionales y Administración Local del Gobierno Vasco, hizo que esta corporación decidiese anular, en una nueva sesión plenaria celebrada al efecto, este arbitrario acuerdo, procediéndose, en consecuencia, al cierre y archivo de la queja.

Adscripción a una segunda actividad (557/95)

Una empleada municipal aquejada de una enfermedad que le impedía desarrollar las funciones propias de su puesto de guardia municipal, solicitó la mediación de este Ararteko con el fin de procurar su adscripción a una «segunda actividad» cuya dedicación horaria le permitiese atender correctamente el resto de sus obligaciones familiares, en concreto la atención de un hijo de corta edad.

En una primera comunicación con la corporación afectada, ésta vino a señalar la imposibilidad de acceder al horario solicitado por la interesada (necesariamente comprendido entre las 8.00 y las 18.30), toda vez que según informe elaborado al efecto, desde un punto de vista organizativo, «el horario que más interesaba al servicio» del que dependía esa segunda actividad quedaba comprendido entre las 15.00 y las 22.00 horas.

La deficiente motivación de la anterior denegación obligó a este Ararteko a efectuar las siguientes consideraciones:

«Esta institución no es ajena a los innegables condicionantes organizativos a los que está sujeto el reconocimiento de una ‘segunda actividad’, en aquellos supuestos de funcionarios de servicios especiales que tengan disminuida su capacidad para misiones de particular esfuerzo o penosidad (art. 169.1 del RDL 781/86), tal y como es el caso.

Entre tales condiciones, debemos considerar, en primer lugar, la propia existencia de una vacante a la que poder reconducir la actividad del funcionario afectado.

A este respecto, en el expediente de queja que nos ocupa, no parece que la incoante del mismo cuestiona en ningún momento su adscripción a funciones de atención y permanencia en la centralita de la casa consistorial.

Sin embargo, quizás pudiera ser éste uno de los cauces que pudieran permitir un acercamiento entre los intereses de un mejor y más eficaz servicio que defiende esa corporación y los de una correcta atención de las necesidades de su familia que defiende la interesada, si esta segunda actividad se recondujese a puestos de trabajo vacantes con jornada continua matinal.

En cualquier caso y si la adscripción a una segunda actividad no pudiese ser otra que la señalada de tareas de telefonista, debemos plantearnos nuevamente la existencia de otros condicionantes organizativos como, en efecto, lo es el de la dedicación horaria.

En este sentido, a juicio de este Ararteko nada habrá que oponer al informe elaborado por el servicio de policía municipal, si la dedicación horaria en él prevista (15 a 22 horas) responde a un criterio puramente organizativo, en atención a las necesidades del servicio y al personal disponible al efecto.»

En el curso de la tramitación de la queja, ambas partes llegaron a una salida consensuada, al acceder la corporación afectada a una nueva propuesta horaria planteada por la propia interesada.

Tal extremo, llevó a este Ararteko a entender superado el objeto de la queja y ordenar en consecuencia el cierre y archivo de la queja.

Extensión del grado de parentesco para disfrute de permisos laborales por cuidado de familiares de avanzada edad (353/95)

Un trabajador que presta servicios en la Administración tenía problemas para beneficiarse de los permisos y licencias previstos en el Acuerdo Regulador de Condiciones de Trabajo para el cuidado de parientes enfermos.

El caso que planteaba no tenía nada que ver con un incumplimiento del Acuerdo, el cual se aplicaba correctamente. La regulación de las licencias por cuidado de parientes enfermos, establecía un límite en el grado de parentesco para poder disfrutarlas, que no se cumplía en este caso.

A pesar de no existir una actuación irregular de la Administración, la queja fue admitida a trámite por la importancia que estas situaciones tienen en relación con el mantenimiento de familiares mayores dentro del entorno familiar.

En este sentido, el propio Plan Gerontológico de Euskadi de 1993, entre las ayudas para fomentar el mantenimiento de las personas de edad avanzada en su entorno recoge la concesión de excedencias y permisos necesarios para el cuidado de ancianos discapacitados. Esta previsión responde a que muchas personas que se hacen cargo de sus familiares se ven sin embargo, por el grado de parentesco, desfavorecidas por el tratamiento laboral de estas situaciones.

Por ello, se sugirió a la Administración que tuviese en cuenta la posibilidad de ampliar los permisos por enfermedad de parientes a aquellas situaciones que

superando el segundo grado de parentesco acreditasen el supuesto de necesidad equivalente al previsto en el Acuerdo.

En la contestación a esta sugerencia la Administración comunicó al Ararteko su intención de plantear esta posibilidad en la Mesa Sectorial correspondiente.

Acceso a la función pública docente: situación de indefensión de un opositor erróneamente considerado como no presentado (362/95)

Se recibió en la institución un escrito de queja de un aspirante al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, especialidad de geografía e historia, en las pruebas selectivas de acceso a la función pública docente convocadas mediante Orden de 20 de abril de 1994.

En su escrito, este interesado sometía a la consideración de este Ararteko la decisión adoptada por la Administración educativa con ocasión del recurso por él planteado contra la Orden de 4 de agosto de 1994, por la que se hicieron públicas las listas de aspirantes que habían resultado seleccionados en las mencionadas pruebas selectivas.

La Administración educativa, una vez reconocido el error de procedimiento que le había llevado a considerarlo como aspirante no presentado, y a pesar de reconocer, a su vez, lo incorrecto del informe emitido por el presidente del tribunal calificador («este presidente recuerda, sin lugar a dudas, que el citado opositor se presentó y desarrolló completamente un tema ante el tribunal, aunque no obtuviese la calificación precisa para quedar entre el grupo de opositores que más tarde fueron seleccionados por la comisión»), se había limitado a desestimar el recurso formulado, en contra incluso de lo expresado en los considerandos previos a la resolución cuestionada:

«...la contestación del tribunal literalmente transcrita no responde a las peticiones formuladas por el recurrente, quien tiene todo el derecho a ser calificado por los tribunales que le examinaron, y que en todo caso esta actuación de los mismos supone un evidente funcionamiento anormal de la administración, de quien en definitiva dependen los tribunales, sin que en ningún momento deba de producirse indefensión en el perjudicado como consecuencia de este deficiente funcionamiento de los servicios públicos.»

En opinión de esta institución, en el presente asunto era posible apreciar una evidente indefensión del interesado, ya que el mismo se enfrentaba a una denegación de ingreso en la función pública docente, sin que constase ni se conociese el dato determinante a tal efecto, cual era la de la calificación otorgada por el conjunto de los miembros del tribunal calificador.

Por ello, se recomendó la convocatoria extraordinaria de los miembros que integraron dicho tribunal, con el fin de que los mismos emitiesen el correspondiente informe que permitiese conocer la calificación exacta del interesado y, en definitiva, la procedencia de sus legítimas expectativas de acceso a la condición de funcionario del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria.

Reunido el tribunal, en cumplimiento de la recomendación emitida por esta institución, y revisada la documentación de la secretaría del tribunal, finalmente pudo certificarse la calificación otorgada al aspirante.

No obstante, sumada la anterior calificación con el resto de los apartados del baremo de méritos, el interesado no alcanzaba una puntuación final que supusiese una alteración de la lista de seleccionados.

Por ello, este Ararteko dio por superado el conflicto planteado en la queja, ordenando, en consecuencia, el cierre y archivo del expediente.

Despido improcedente: opción de readmisión en relación con el art. 35.1 de la CE (125 y 410/95)

Una empleada docente de una ikastola publicada de Donostia/San Sebastián solicitó la mediación de este Ararteko ante el proceder del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, una vez conocido el fallo del Juzgado de lo Social que declaró la improcedencia de su despido.

Concretamente, planteaba lo inadecuado de la opción de indemnización por la que se había decidido la Administración educativa, cuando, de manera previa a la publicación de la ikastola, bien podría haberse formalizado una relación de carácter indefinido y la correcta atención de las necesidades del centro educativo habían obligado a nuevos nombramientos de personal interino.

Este Ararteko no era ajeno a que la actuación cuestionada respondía a una posibilidad de opción recogida en un previo pronunciamiento judicial. Sin embargo, consideró la conveniencia de dar traslado al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, de ciertas reflexiones que se contenían en la recomendación 21/1985, del Defensor del Pueblo, emitida con ocasión de la tramitación de un expediente de similares características y que, por su interés, reproducimos a continuación en su totalidad:

«La ubicación del art. 35.1 de la C.E.-Sección 2ª del Capítulo 2º del Título I: ‘Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo’-, determina -vía art. 53.1- la vinculación de todos los poderes públicos - incluida la Administración- al referido mandato constitucional.»

«El pretendido carácter programático del derecho al trabajo sólo podrá predicarse de aquellos aspectos o partes de la norma no susceptibles de aplicación inmediata.»

«En este sentido, el art. 35.1 de la C.E. no impone al Estado, con respecto a los ciudadanos carentes de empleo más que un comportamiento tendente a la generación de oportunidades de colocación.»

«Sin embargo, en lo concerniente a relaciones de empleo ya constituidas, el mencionado precepto admite una proyección de presente de la que dimana el derecho a no ser privado del derecho sin justa causa.»

Estas reflexiones habían llevado al Defensor del Pueblo a concluir que el Estado, tanto a través de los poderes públicos en que se constituye, como en las relaciones laborales en que intervenga como empresario, debe tutelar y respetar

el derecho del trabajador a no ser despedido sin justa causa del puesto que desempeña.

Es más, llegó incluso a afirmar que en aquellos casos en que la acción de despido hubiera sido declarada como improcedente por resolución judicial firme, y siempre que las necesidades de servicio así lo aconsejaran y la convivencia laboral no resultara problemática o las características y requisitos propios a la función a desempeñar no lo exigieran, se considerara la conveniencia de proceder a la readmisión de los trabajadores, ya que todo ello podía suponer no sólo un atentado contra el art. 35.1 de la CE, contra la dignidad personal, moral, profesional y social del trabajador, sino también una ilegalidad vulneradora del art. 4.2.a) del Estatuto de los Trabajadores.

Este Ararteko, no pudo sino asumir como propias las anteriores reflexiones y sugerir, en definitiva, a la Administración educativa que reconsiderase su inicial decisión.

En una primera contestación, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación se hizo eco del conflicto existente entre los distintos colectivos docentes (personal proveniente de ikastolas, interinos estables, etc.) como consecuencia de la reordenación prevista tanto en la LOGSE como en la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes no universitarios de la CAPV, para alegar lo problemático de una posible readmisión, al tiempo que planteaba una supuesta quiebra del principio igualdad en el trato dado a tales colectivos.

Este posicionamiento inicial, obligó a esta institución a traer a colación las especiales disposiciones que con respecto al personal de ikastolas confluyentes habían sido previstas en el marco general de la reordenación general del sistema educativo vasco, en tanto las mismas hacían que no pudiera aducirse la existencia de una supuesta quiebra de los principios de igualdad, mérito y capacidad, ya que el objetivo último de la reordenación general del sistema educativo vasco debía llevar a considerar como proporcionadas y, en consecuencia, no arbitrarias, las diferencias de trato que la propia ordenación había introducido entre distintos colectivos.

De esta manera, aclarado el anterior incidente, cobraba nuevamente sentido la sugerencia realizada por esta institución, y se insistió, por ello, en la necesidad de su admisión.

Tras reiterados contactos, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, confirmó finalmente el cumplimiento de la misma, lo que permitió el cierre y archivo definitivo de la queja.

Problemas para la integración de algunos trabajadores de ikastolas «publicadas» en la plantilla del Ayuntamiento (339/95)

En aplicación de lo dispuesto por la Ley 1/1993 de la Escuela Pública Vasca, algunas ikastolas optaron por la confluencia a la red pública de centros docentes.

Los procedimientos para la confluencia de cada ikastola fueron aprobados por los correspondientes decretos. Culminado de este modo el proceso, surgió

sin embargo un obstáculo con la integración de algunas personas en la plantilla de algunas corporaciones locales.

En el caso que dio lugar a la apertura de este expediente, los trabajadores del centro público «Karmelo ikastola», se quejaban de que, a pesar de que el Decreto por el que se aprobaba la publicación establecía que el personal relacionado en su anexo II pasaría a integrarse en la plantilla de la corporación, ésta se negaba a cumplir con esta previsión.

La corporación no impugnó el Decreto que establecía esta previsión, pero se negó a la integración del personal en su plantilla.

En este contexto, los trabajadores afectados acudieron a la jurisdicción social en defensa de sus intereses.

Cuando se planteó la queja ante el Ararteko, el juzgado de lo social había ya dictado sentencia favorable a los trabajadores afectados, pero por determinadas circunstancias procesales, se estaba retrasando el cumplimiento de la sentencia.

Desde esta perspectiva no existía un incumplimiento de la sentencia, pues ésta se encontraba en fase de ejecución provisional, y se ajustaba al régimen previsto en el procedimiento laboral.

Junto con esta circunstancia, el Ararteko tuvo en cuenta además otro dato importante para la admisión de la queja: el aparente fundamento de la pretensión de los interesados, plenamente coincidente con el mandato del Decreto por el que integraba a la ikastola en la red pública de centros docentes.

Por este motivo, la queja fue admitida a trámite y se dirigió una sugerencia al Ayuntamiento de Bilbao, para que una vez dictada la sentencia, se avanzase en su cumplimiento, adelantando así las fases procesales que retrasaban su cumplimiento.

En respuesta a esta sugerencia, el Ayuntamiento remitió un informe explicando las vías diferentes a la integración en su plantilla, prevista por el Decreto de integración, que había ofrecido a los trabajadores, y que por lo que afectaba al cumplimiento de la sentencia iba a agotar las diferentes fases procesales pendientes.

El Ayuntamiento actuó en consecuencia y los trabajadores fueron integrados una vez agotado el procedimiento de ejecución provisional.

Adecuación retributiva tras integración en la red pública (529/94)

Tras la integración de su centro de trabajo en la red pública, una empleada de un centro docente de Donostia/San Sebastián se dirigió al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, con el fin de subsanar lo que, a su entender, constituía una situación anómala, ya que no se le retribuía conforme al convenio colectivo de aplicación.

Con ocasión de esta inicial reclamación retributiva, dicho departamento indicó a la interesada que, dada su condición de pensionista por invalidez permanente total (circunstancia ésta que en su tiempo había motivado su cambio de categoría laboral), resultaba incompatible su permanencia en activo como trabajadora en una administración pública.

Ante la gravedad de esta última advertencia, esta empleada acudió a la institución con el fin de clarificar todos los extremos relativos a esta supuesta incompatibilidad.

En una primera contestación a una petición de información planteada desde esta institución, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación declaró estar a la espera de dictar una resolución definitiva con respecto a la posible incompatibilidad de pensiones y haberes activos, una vez se conociese el alcance del art. 3.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.

Tal circunstancia llevó a esta institución a dirigirse directamente a la Ilma. Sra. Directora Provincial del INSS de Gipuzkoa quien confirmó la condición de pensionista de incapacidad permanente total para su profesión habitual de maestra de la interesada, lo que le impediría ejercer dicha profesión, si bien no mediarían obstáculos para el ejercicio de cualquier otra que resultase compatible con las lesiones que habían dado lugar a la declaración de incapacidad.

Tras intensos contactos con determinados responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, debido a la actitud reticente de la funcionaria a la que competía la resolución del expediente, la Administración educativa reconoció finalmente la compatibilidad de ambas prestaciones.

Solventada esta primera cuestión, este Ararteko pudo centrar su intervención en la reclamación retributiva originariamente planteada por la interesada.

A este respecto, esta institución hubo de precisar que las retribuciones que venían siendo abonadas a la interesada respondían a un acuerdo singular con motivo de la declaración de su incapacidad permanente total para su profesión habitual de maestra.

Mediante dicho acuerdo, se garantizaba que la remuneración final de la interesada fuese idéntica a la que venía disfrutando en su condición de maestra, corriendo a cargo del centro educativo la diferencia entre ésta y la prestación de invalidez a cargo del INSS.

Sucedía, sin embargo, que una vez firme la confluencia de este centro educativo a la red pública de enseñanza y sentada su asunción con la categoría de instructora, no era admisible que la Administración educativa siguiera remitiéndose al contenido de ese acuerdo singular, habiendo de estarse, por el contrario, a lo estipulado en el marco negocial correspondiente (convenio de ikastolas), con todas las consecuencias a que hubiera lugar.

Por ello, este Ararteko hubo de recomendar el reconocimiento en favor de la interesada de unas retribuciones conformes a su categoría de instructora, según el convenio vigente.

La también favorable acogida dispensada a esta última recomendación, permitió a este Ararteko ordenar el cierre y archivo definitivo de la queja.

Error de baremo en listas de candidatos a sustituciones docentes (765/95)

Un interino docente, integrado en las listas de candidatos a sustituciones por la especialidad de prácticas de electricidad-castellano, denunció ante este

Ararteko la falta de consideración de sucesivas peticiones de revisión planteadas ante la delegación territorial de Gipuzkoa, debido a la errónea baremación de los méritos por los que se establece el orden de prelación entre tales candidatos.

Concretamente, su denuncia quedaba referida al apartado relativo a la experiencia laboral en la red privada, puesto que teniendo acreditados un total de 2.938 días, sólo le habían sido computados 938.

En su queja, este interesado advertía que los responsables educativos de la citada delegación territorial admitían dicho error, al tiempo que eran conscientes de los graves inconvenientes que tal error representaba para él, ya que bien podía suceder que en el proceso de colocación de efectivos de principio de curso 95-96, no accediese a ninguna de las vacantes ofertadas por el limitado número de las mismas.

No obstante, alegaban una serie de inconvenientes procesales y de gestión con el fin de oponerse a las sucesivas solicitudes planteadas (ausencia de plazos de reclamaciones, próxima actualización de listas en el mes de noviembre...).

Sin embargo, en opinión de esta institución, era precisamente la proximidad del proceso de colocación de efectivos 95-96, la que hacía que tales inconvenientes, que podrían ser considerados en ausencia de procesos de gestión de personal, debieran ser superados.

Por ello, se recomendó a la Administración educativa la inmediata rectificación del error de baremación denunciado, en atención a la facultad prevista en el art. 105.2 de la Ley 30/92, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que, como es sabido, permite rectificar a toda administración pública, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales existentes en sus actos.

La admisión de la anterior recomendación, permitió asegurar la debida tutela del interesado ante el proceso de colocación de efectivos 95-96, ordenándose, en consecuencia, el cierre y archivo de la queja.

Sobre la supuesta discriminación que pudiere constatarse en la exigencia de tener determinada altura para el ingreso en los cuerpos policiales (381/95)

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko lo que consideraba una práctica discriminatoria por parte de las administraciones públicas al exigirse determinada altura para el acceso a la condición de funcionario de policía. La queja tenía carácter general y señalaba que tal exigencia se establecía en las convocatorias de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en las de la Ertzaintza y en las de las Policías Locales.

Para la resolución de esta cuestión no se consideró necesario solicitar información alguna a las administraciones afectadas pues se entendía que era un problema de estricta legalidad. Del estudio que se efectuó se llegó a la conclusión, como no podía ser otra, de que la exigencia denunciada no infringía previsión constitucional alguna pues no vulneraba ningún derecho de los reconocidos en la carta magna.

Al ciudadano se le hizo saber, en la respuesta que le fue ofrecida, que la jurisprudencia, tanto la constitucional como la de los órganos del orden jurisdiccional contencioso administrativo, ha determinado que no se produce vulneración de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad para el acceso a la función pública en el supuesto de que se exija el cumplimiento de ciertos requisitos para optar a determinados puestos, si tal exigencia está directamente relacionada con las funciones del puesto a desarrollar.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Reglamento de selección y formación, aprobado por Decreto 315/1994, de 19 de julio, dictado en desarrollo de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, de aplicación tanto a la Ertzaintza como a las Policías Locales, determina en su artículo 4.c) que los aspirantes para el ingreso en los referidos cuerpos policiales deberán tener una altura mínima de 1.70 mts., los hombres, y 1.65 mts., las mujeres.

En consecuencia, si la exigencia de ese requisito no vulnera principios constitucionales y si las normas en vigor, que deben ser objeto de escrupuloso respeto por parte de los órganos competentes de las administraciones públicas por estar sometidas al principio de legalidad, concretan sus límites, podemos concluir que los acuerdos administrativos que prevén el cumplimiento de tal condición por parte de los eventuales aspirantes, no vulneran el ordenamiento jurídico.

Así se le hizo saber al interesado y, no habiéndose observado irregularidad alguna, se procedió al cierre y archivo del expediente sin más trámite.

3.4.2.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Sobre la exclusión de un aspirante en el proceso de selección para la obtención del título del certificado de aptitud de profesor de formación vial (811/95)

Un ciudadano se dirigió a esta institución al haber sido excluido de un proceso selectivo convocado por resolución del Director de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, para la obtención del certificado de aptitud de profesor de formación vial.

La Dirección de Tráfico y Parque Móvil excluyó al interesado, aspirante a la obtención del certificado referido, por no haber presentado determinada documentación en un plazo que venía expresamente determinado en las bases de la convocatoria. El afectado por la medida exclusoria valoraba como injusto tal acuerdo habida cuenta de que, según manifestó, mantuvo un escrupuloso interés por cumplir con las previsiones contenidas en la convocatoria.

Recibida la información solicitada a la administración afectada, se pudo concluir que, efectivamente, el interesado presentó la documentación una vez finalizado el plazo previsto en las bases de la convocatoria y que la Dirección de Tráfico y Parque Móvil había cumplido sus previsiones a la hora de formalizar los acuerdos cuya publicación daba inicio a su cómputo. A pesar de lo anterior,

consideramos que la separación del aspirante del proceso selectivo derivaba de una incorrecta interpretación de las bases de la convocatoria.

Si bien es cierto que las normas reguladoras del procedimiento establecían que, una vez hecha pública la relación de aspirantes admitidos, éstos debían presentar en plazo concreto cierta documentación, lo que ni las mismas, ni las disposiciones de carácter general reguladoras del procedimiento para la obtención del certificado de profesor de formación vial, determinaban eran las consecuencias del incumplimiento de tal previsión.

A la hora de valorar la cuestión, consideramos que si bien la convocatoria comentada no tenía como objetivo procurar el acceso a la función pública, no es menos cierto que, de alguna manera los principios inspiradores de tales procedimientos habían de ser tenidos en cuenta a la hora de llevar a cabo una actividad administrativa que se constituye en instrumento regulador de un mecanismo selectivo para la obtención de una autorización administrativa habilitante para el ejercicio de determinada profesión. En este sentido, teniendo en cuenta que las bases de las convocatorias se constituyen en su ley y que, conforme a reiterada jurisprudencia, éstas han de ser interpretadas en el sentido más favorable a la admisión, con un sentido finalista que mejor garantice los principios de mérito y capacidad, como pauta para superar las posibles ambigüedades y contradicciones, y complementadas con las disposiciones legales y reglamentarias que forman parte de su propio contexto, llegamos a la conclusión de que el acuerdo exclusorio no tenía acomodo en las reglas contenidas en el procedimiento objeto de análisis.

A la vista de las precedentes consideraciones se recomendó a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil que, a tenor de lo previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se concediera al interesado un plazo de diez días para que presentara la documentación pertinente con la advertencia de que, si así no lo hiciera, el expediente sería objeto de archivo sin más trámite.

La Dirección de Tráfico y Parque Móvil estimó la recomendación que le fue dirigida y el expediente de queja fue objeto de cierre y archivo.

La legalidad de la prórroga de contratos de impresión de material gráfico (837/95)

Una empresa de artes gráficas cuestiona el acuerdo del Servicio Central de Publicaciones dependiente del Gobierno Vasco de prorrogar para el año 1996 los contratos adjudicados el año anterior mediante concurso; estos contratos se referían a trabajos de fotocomposición, fotomecánica, impresión, encuadernación, envío y distribución de libros. Con ello, según la citada empresa, la distribución se apartaba del criterio seguido en años anteriores, de no prorrogar los contratos.

En su contestación la Administración indicaba que todavía no era seguro el que se fueran a prorrogar los contratos, ya que esto requería un mutuo acuerdo

entre las partes sobre los precios a aplicar para el año siguiente. Añadía que, en cualquier caso, era una posibilidad prevista en los pliegos de condiciones reguladores de la adjudicación del contrato mediante concursos, y que, además, esta práctica ya se estaba llevando a cabo en años anteriores de forma habitual, sobre lo cual aportaba datos concretos.

Al no apreciar irregularidad se cerró el expediente informando de ello a las partes.

3.4.3. ACTUACIONES DE OFICIO

Principios de igualdad de mérito y capacidad en el acceso al empleo público (10/95/OF)

La aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público constituye un campo habitual de actuación del Ararteko.

Los casos en los que hemos intervenido han tenido su origen en erróneas interpretaciones de los principios constitucionales de acceso, en las que sin pretender aplicaciones arbitrarias, sus bases incurrían en una limitación en el acceso. Así ha ocurrido con las bases de las convocatorias para cubrir determinados puestos en el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava.

Los apartados de las convocatorias que motivaron nuestra intervención tenían que ver con las siguientes circunstancias:

- Experiencia profesional mínima como requisito de acceso a las convocatorias.
La exclusión que suponía para muchos de los candidatos, situaba este caso en el ámbito del derecho de acceso al empleo público en igualdad de condiciones.
- Limitación del número de personas que podían pasar a la segunda fase de la oposición, aun en el caso de haber superado la nota prevista para aprobar la primera fase.
Esta previsión podía resultar incompatible con los principios de mérito y capacidad al impedir que aspirantes que superasen la nota exigida por las propias bases pudieran participar en fases posteriores, sin que se apreciase ninguna razón objetiva que justificase esa limitación.
- Por último, en la fase de concurso no se especificaba el modo en que debían acreditarse determinados méritos.

Para evitar valoraciones que posteriormente pudieran resultar difíciles de motivar, la puntuación debería hacerse por medios objetivables.

Basándose en estas circunstancias el Ararteko recomendó la modificación de las bases, y a la vez la suspensión cautelar de la convocatoria en tanto se estudiaba su adecuación a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Estas observaciones fueron acogidas favorablemente por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, y mostrando su conformi-

dad con las consideraciones recogidas en la recomendación, modificó las bases de las convocatorias, y abrió un nuevo plazo de presentación de solicitudes.

Obligación de pago de los recibos de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana (18-19-20/95/OF)

Se recibieron en la institución diversas consultas formuladas por ciudadanos acerca de la obligatoriedad de abonar los recibos de las respectivas Cámaras de la Propiedad Urbana de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia.

Ante este hecho, y en uso de la facultad otorgada al Ararteko por el art. 17 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se optó por la apertura de sendos expedientes de oficio.

Así, tras examinar los recibos girados por la Cámara alavesa llama la atención, en primer lugar, que se hable del pago de «las cuotas obligatorias aprobadas por el Gobierno Vasco», sin que en ningún momento se haga mención a que a partir del Decreto 312/1988, por el que se aprueba el Reglamento de las Cámaras vascas, la incorporación de los propietarios a las mismas es voluntaria.

En el caso de la Cámara de Bizkaia, esta ambigüedad, no sabemos si consciente, a la hora de referirse a la voluntariedad de las cuotas cobra, si cabe, mayor magnitud, al utilizarse conceptos de naturaleza tributaria, tales como «contribuyente», «carta de pago» o «periodo voluntario de pago».

Es evidente que ninguna de estas denominaciones se corresponde con el carácter voluntario de las cuotas que abonan los propietarios asociados a las Cámaras de la Propiedad Urbana.

Según establece el art. 31 de la Norma Foral General Tributaria de cada territorio histórico, es contribuyente «la persona natural o jurídica a quien la Norma Foral del tributo impone la carga tributaria derivada del hecho imponible.»

En este sentido, es preciso reiterar que no estamos ante un tributo, ni mucho menos se puede hablar de hecho imponible, conceptos que implican la coercitividad propia de la Administración.

En definitiva, a juicio de esta institución, existían suficientes elementos de hecho para pensar que la ambigua redacción de los recibos girados por las Cámaras de la Propiedad Urbana, persigue hacer creer a los propietarios que los reciben que están ante una relación de naturaleza tributaria, y por lo tanto obligatoria.

Por todo lo expuesto, y teniendo en cuenta que en virtud del citado Decreto 312/88, las Cámaras de la Propiedad Urbana están sometidas a la tutela administrativa del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, se trasladaron al mismo estas consideraciones.

Recibido el informe del Consejero, y una vez analizado su contenido, en lo que respecta a la terminología utilizada por la Cámara de Bizkaia, constatamos la coincidencia de criterio que mantenía el Departamento en cuanto a lo inapropiado de los vocablos de naturaleza claramente tributaria utilizados, susceptibles de crear confusión a los destinatarios de los recibos.

De igual manera, se compartía la impresión de que la redacción del folleto explicativo enviado por la Cámara alavesa junto con los recibos para el pago de cuotas podía resultar ambigua, si bien el Departamento estimó que no había ninguna afirmación contenida en el mismo que pudiera ser tachada de incierta.

Ello no obstante, si acudimos a los preceptos de la Ley 34/1988, General de Publicidad, que regulan esta materia, y que suponen la transposición al derecho español de la Directiva Comunitaria aprobada el 10 de septiembre de 1984 sobre aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa, conviene hacer algunas precisiones.

Así, el art. 2º del mencionado texto legal define la publicidad como «toda forma de comunicación realizada por una persona física o **jurídica, pública** o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones».

Y en su art. 4º califica de engañosa aquella publicidad que «de cualquier manera, incluida su presentación, **induce o puede inducir** a error a sus destinatarios, ...».

Pero además, añade que:

«Es asimismo engañosa la publicidad que silencia datos fundamentales de los bienes, actividades o servicios cuando dicha omisión induzca a error de los destinatarios».

Desde este punto de vista cabe afirmar que, para que una publicidad pueda calificarse de engañosa, no es preciso que quien la realice falte conscientemente a la verdad, sino que bastaría con que los anuncios, aun considerados abstractamente como exactos, puedan ser interpretados erróneamente por sus destinatarios.

Se introduce así el elemento de la «susceptibilidad», es decir, es suficiente la potencialidad de inducir a error para considerar que la publicidad es engañosa.

En este sentido, si bien los recibos girados por las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana de Álava y Gipuzkoa no introducen elementos que por sí mismos induzcan a error, como en el caso de Bizkaia, la mera referencia en ambos supuestos al Decreto del Gobierno Vasco 312/88, omitiendo cualquier alusión a la voluntariedad de la pertenencia a estas corporaciones, consideramos que es suficiente para entender que en su conjunto los recibos girados por las Cámaras de Álava y Gipuzkoa pueden, y de hecho así ha ocurrido, inducir a error.

En todo caso, e independientemente de los argumentos utilizados por los distintos agentes implicados en esta cuestión, lo que es un hecho objetivo es que las consultas recibidas en esta institución sobre la obligatoriedad de pertenencia a las Cámaras han sido formuladas desde los tres territorios históricos.

En razón de lo expuesto, y aun recibiendo con satisfacción la decisión expresada en el escrito del Departamento, en el sentido de cursar las oportunas

instrucciones a los responsables de las respectivas Cámaras para corregir en futuros ejercicios la situación descrita, en función de las competencias atribuidas al Ararteko por la Ley 3/85, de 27 de febrero, que crea y regula esta institución, se recomendó que, en la medida en que se encontraran en fase de notificación algunos recibos del año 1995, se adoptaran desde ese mismo momento, por las Cámaras afectadas, los medios oportunos que contribuyeran a clarificar las dudas planteadas, en forma, por ejemplo, de comunicaciones personales que acompañaran a los recibos girados, además de cualquier otro método que se estimara apropiado.

3.5. HACIENDA

3.5.1. INTRODUCCIÓN

Con carácter previo, es preciso resaltar el llamativo incremento del número de quejas recibidas en el área de hacienda, 125, que prácticamente han duplicado las de 1994, y suponen el 10,8% del total de quejas.

La distribución por subáreas es la siguiente:

- Tributos y precios públicos municipales	62
- Tributos forales	55
- Otros	8

Cuantitativamente, las relacionadas con el IRPF siguen acaparando el primer lugar en importancia, quizás por ser éste el impuesto personal por excelencia y extender su ámbito de aplicación a la casi generalidad de los ciudadanos.

En este terreno podemos citar las quejas que tienen su origen en una presunta discriminación a la hora de practicar las distintas deducciones de la cuota del impuesto. Por un lado, en cuanto al reconocimiento del derecho mismo a la deducción y, por otro, en derecho.

Así, se abordó de oficio la problemática derivada del ejercicio de la deducción por estudios de idiomas oficiales en el extranjero, que tan sólo se admite en el Territorio de Álava.

De igual manera se atendieron las reivindicaciones de padres y madres separados con el fin de conseguir que pudieran deducir los gastos de escolarización de sus hijos, aun cuando no convivieran con ellos.

Pero si existe una deducción que genera conflictividad, ésa sigue siendo, sin lugar a dudas, la correspondiente a inversión en vivienda habitual. Durante este año se recibieron cerca de 25 quejas, a instancia todas ellas de contribuyentes guipuzcoanos, contra la no admisión por la Hacienda Foral de la deducción imputable a la compra de garaje, en la medida en que se considera que no se

trata de la vivienda propiamente dicha. Tras los diversos contactos mantenidos con los responsables de esta administración tributaria es previsible que se proceda a la modificación del artículo del Reglamento del IRPF que da lugar a las distintas interpretaciones.

Conviene hacer mención igualmente al contencioso surgido en 1994 como consecuencia de los errores cometidos por algunos contribuyentes a la hora de optar por la modalidad de declaración, individual o conjunta, del IRPF. La adopción por parte de la Hacienda guipuzcoana de un instrumento de uso interno que evite estas disfunciones, constituye un avance indudable en el terreno de la información al contribuyente, y de la consecución de un sistema tributario más justo.

Por lo que respecta al resto de tributos forales, la controversia surgida en relación con la exención, a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, de las denominadas viviendas a precio tasado, es probable que encuentre solución con la modificación de la correspondiente Norma Foral, con el fin de clarificar su redacción.

El número de expedientes de queja que ha generado el Impuesto sobre el valor añadido continúa siendo insignificante, debido probablemente, como ya tuvimos oportunidad de apuntar en anteriores informes, al mejor y mayor asesoramiento con que cuentan profesionales y empresarios en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Los escasos expedientes recibidos sobre esta figura impositiva tenían relación con la obligación de presentación de declaraciones de carácter periódico.

Ya en el terreno de las haciendas locales, resulta obligada la referencia a la notificación de los tributos de cobro periódico, y las quejas que el procedimiento de gestión de los mismos genera, en particular en los supuestos de liquidaciones giradas por recibos atrasados y las consiguientes solicitudes de fraccionamiento del pago.

En el apartado de impuestos municipales, durante el año 1995, el de Vehículos de Tracción Mecánica ha concentrado un número importante de quejas, en relación con la potencia fiscal a tener en cuenta por los ayuntamientos a la hora de determinar la tarifa que debe ser aplicada.

En el terreno de las tasas, el importe de las mismas, que por ley no puede superar el costo del servicio, ha sido cuestionado por algunos contribuyentes, aduciendo que no se correspondía con el servicio prestado. Así se tramitó un bloque de quejas presentadas por propietarios de lonjas cerradas a los que el ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz cobraba como si se tratara de negocios en funcionamiento.

Pero en el ámbito municipal, si hemos de citar una materia que ha exigido una mayor atención por parte de la institución, ha de ser el cobro de los precios públicos por prestación de servicios de competencia municipal.

Desde que la Ley de Haciendas Locales creara la distinción, más que polémica, entre tasas y precios públicos, estos últimos han ido cobrando mayor peso en el sistema de ingresos de los ayuntamientos. Desde el pago del suministro domiciliario de agua potable, hasta las cuotas por

utilización de instalaciones deportivas municipales, pasando por los recibos de las escuelas de música, son servicios cuya contraprestación ha adoptado la forma de precio público.

El problema que genera este ingreso público es que, si bien la administración goza para su cobro de casi todas las prerrogativas que le concede el ordenamiento jurídico en el caso de los tributos, no todos sus caracteres son idénticos.

Así, por ejemplo, tratándose de precios públicos, no cabe hablar de sustitutos del contribuyente, de manera que el obligado al pago de los mismos será únicamente quien se beneficie directamente de los servicios prestados.

Por otro lado, su importe, a diferencia de las tasas, ha de ser como mínimo el costo del servicio, salvo cuando razones de utilidad pública o interés social aconsejen fijarlos por debajo de ese límite.

Esta previsión motivó que el Ararteko se interesara por el sistema de cobro de los precios públicos por suministro de agua, y aconsejara de oficio la supresión de las escalas de tarifas, sustituyéndolas por un método más objetivo de cobro por metro cúbico consumido, fórmula cuya aplicación se encuentra actualmente en estudio por las entidades prestadoras del servicio.

Un área en el que los precios públicos municipales cobran especial protagonismo es la de la asistencia social. La aportación de los usuarios de servicios residenciales para la tercera edad y de asistencia domiciliaria, dada la limitación presupuestaria municipal, y la escasa capacidad económica de los destinatarios, provoca diversas disfunciones, y ha sido objeto de estudio, amén de en los expedientes individualizados de queja, en los trabajos monográficos que sobre tercera edad ha elaborado esta institución.

De igual manera se abordó la procedencia de exigir precios públicos por la participación en procesos de selección de personal en los distintos ayuntamientos vascos.

Para finalizar, pueden citarse las quejas dirigidas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma vasca en materia igualmente de cobro de precios públicos.

Y de este bloque merecen destacarse las relativas a la devolución de precios públicos por servicios académicos, es decir, las matrículas de estudios universitarios.

No ha habido un solo año en que no se haya recibido alguna queja en relación con la negativa de la UPV/EHU a devolver los precios abonados en los supuestos en que el alumno, tras ser admitido en otra facultad, ha solicitado la anulación de matrícula. Pese a que reiteradamente se ha instado de la UPV/EHU la adopción de medidas tendentes a conseguir que ningún alumno se vea en esta situación como consecuencia de una falta de información, y aun cuando los responsables universitarios afirmen haber mejorado la que se proporciona en los diversos folletos editados al efecto, es evidente que no ha sido suficiente, puesto que los problemas se siguen produciendo.

3.5.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

3.5.2.1. TRIBUTOS FORALES

Acerca de la deducción correspondiente a «custodia de niños» de padres separados (430/95)

El reclamante, vecino de Vitoria/Gasteiz y separado legalmente, pretendió beneficiarse en la declaración de renta del ejercicio de 1994, del 50% de la deducción por gastos de escolarización de sus hijos.

En la medida en que la custodia de los mismos le había sido atribuida judicialmente a su ex-mujer, el funcionario de la Hacienda Foral alavesa actuante denegó tal posibilidad.

Desde la institución se comprobó que la regulación contenida en el art. 78.3.b.2) de la Norma Foral reguladora del IRPF en el Territorio Histórico de Álava, no parece oponerse a la práctica de la deducción por aquel de los cónyuges que satisfaga pensión de alimentos por decisión judicial, siempre y cuando acredite, tal como exige el precepto, la realidad de los pagos realizados.

Formulada una recomendación en este sentido, por parte del Director de Hacienda se adoptó este criterio interpretativo, admitiendo por partes iguales la deducción en la declaración de los padres separados o divorciados que no conviven con sus hijos, pero que pueden acreditar que, como el resto de padres, contribuyen a los gastos de sostenimiento de éstos.

Esta decisión se suma a la adoptada en su día, mediante la oportuna modificación de la Norma Foral del IRPF, en el sentido de admitir por partes iguales la deducción por descendientes en la declaración de cada progenitor, siempre que aquel que no conviva con ellos contribuya a su mantenimiento económico, y supone, a juicio de esta institución, un paso más en la consecución de un sistema tributario basado en los principios de justicia e igualdad.

Deducción por estudios no universitarios en el IRPF (603/95)

Se recibió en esta institución un escrito de queja a instancia de una vecina de Arrasate, contra la no admisión, a efectos del IRPF, de la deducción por estudios universitarios correspondiente a una hija que forma parte de la unidad familiar.

Su hija cursaba estudios de Imagen y Sonido en la Escuela de Formación Profesional de Andoain, que pese a ser oficiales no tienen el carácter de universitarios.

Así, a pesar de que la residencia fuera del hogar familiar de esta estudiante suponía un considerable esfuerzo económico, no tenía relevancia a efectos de su deducción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En 1994, y con motivo de otra queja planteada en el mismo sentido por un contribuyente guipuzcoano, desde esta institución se formuló una propuesta de modificación legislativa, en el sentido de ampliar la deducción para todos aquellos estudios incluidos en los planes educativos, siempre que se tratara de matrícula por curso completo y que éste tuviera una duración de tres trimestres, tal y como ya está configurado, por ejemplo, en la Norma Foral del Territorio Histórico de Álava.

En aquel entonces, y ahora volvemos a recordarlo, precisamos que en ningún caso estábamos hablando de una actuación irregular de la Hacienda Foral, sino de la posibilidad de ampliar los supuestos generadores del derecho a deducción, siguiendo precedentes cercanos, y siempre para ejercicios futuros.

Aprovechando la queja planteada ahora por la reclamante, y considerando vigentes las razones que entonces nos impulsaron a formular la citada recomendación, se sugirió la posibilidad de proponer a las Juntas Generales de Gipuzkoa la oportuna modificación de la normativa del IRPF, de manera que en ejercicios futuros se ampliara la deducción a la realización de todos aquellos estudios incluidos en los planes del sistema educativo.

Mediante oficio del Diputado Foral de Hacienda y Finanzas de Gipuzkoa se expresó el compromiso de proponer tal modificación, de manera que en la declaración del ejercicio 1995, a presentar en 1996, pueda practicarse la deducción también por estudios de formación profesional de grado superior o de enseñanzas artísticas de grado superior.

Acerca de la valoración de los bienes inmuebles a efectos del IRPF (670/95)

Se recibió en esta institución un escrito de queja a instancia de un contribuyente vizcaíno, en relación con la valoración de los bienes inmuebles a efectos del IRPF.

No es ésta la primera vez que se suscita el posible agravio que pueden generar las reglas de aplicación contenidas en el art. 34 b) de la Norma Foral 7/91 del IRPF.

Este precepto indica que, tratándose de inmuebles no arrendados, tendrá la consideración de rendimiento íntegro procedente de la propiedad de los mismos inmuebles la cantidad que resulte de aplicar el 2% al valor por el que se hallen computados a efectos del Impuesto sobre el patrimonio. Y a efectos de este Impuesto los inmuebles se computan por el mayor de estos tres valores: el catastral, el declarado por el contribuyente y el comprobado por la Administración.

Así, dos inmuebles de idénticas características pueden representar, a efectos de calcular el rendimiento imputable en el citado impuesto, valores tan alejados uno de otro como lo están el valor catastral y el valor declarado en la escritura pública de compraventa.

Por otro lado, no se alcanza a ver el sentido de este diferente tratamiento, si partimos de que el rendimiento imputado por este concepto constituye en sí mismo una ficción legal.

En todo caso, y antes de valorar la conveniencia de formular la correspondiente recomendación de modificación de este precepto, se solicitó información al respecto de la Diputación Foral de Bizkaia.

Así, mediante informe del Diputado Foral del Departamento de Hacienda y Finanzas, hemos sabido que se está llevando a cabo un estudio de la problemática descrita, en orden a proponer a las Juntas Generales de Bizkaia una modificación normativa que corrija los actuales desequilibrios.

El sentido de la citada reforma consistiría en graduar el porcentaje a aplicar sobre el valor atribuido al bien inmueble, en función de que éste sea igual o superior al valor catastral. De esta manera, y sin perjuicio de su aprobación por las Juntas Generales de Bizkaia, el art. 34 de la Norma Foral 7/91, del IRPF, podría quedar redactado de la siguiente manera:

«No obstante lo dispuesto en los párrafos anteriores, el sujeto pasivo podrá optar por aplicar los porcentajes que se citan según la relación que tenga el valor a declarar sobre el valor catastral:

- <u>Valor a declarar</u>		
valor catastral	igual a 1	2,00%
- <u>Valor a declarar</u>		
valor catastral	mayor que 1 y hasta 1,5	1,90%
- <u>Valor a declarar</u>		
valor catastral	desde 1,5 hasta 2	1,75%
- <u>Valor a declarar</u>		
valor catastral	desde 2 hasta 2,5	1,25%
- <u>Valor a declarar</u>		
valor catastral	desde 2,5 hasta 3	1,00%
- <u>Valor a declarar</u>		
valor catastral	desde 3 hasta 4	0,75%
- <u>Valor a declarar</u>		
valor catastral	mayor que 4	0,50%

Al mismo tiempo, la Dirección General de Tributos, del Ministerio de Economía y Hacienda, está estudiando medidas para acabar con esta discriminación, con una propuesta para que a partir de 1996 el valor catastral sea la única referencia válida a tomar en cuenta para obtener los rendimientos presuntos de los inmuebles.

Considerando que las disfunciones puestas de manifiesto en el expediente de queja se encontraban en el cauce adecuado para su subsanación, se procedió al archivo del expediente.

3.5.2.2. **TRIBUTOS Y PRECIOS PÚBLICOS LOCALES**

Fraccionamiento de pago en tributos de cobro periódico (127/95)

El reclamante, vecino de Vitoria/Gasteiz, alegaba que los recibos del IBI correspondientes a los años 1993 y 1994 le fueron cobrados con normalidad, a través de una entidad bancaria, y que sin embargo los de los años 1991 y 1992 le habían sido notificados en 1995, con un plazo para hacerlos efectivos de escasos días desde su recepción.

Dada la cuantía de los mismos, 44.613 y 45.476 ptas. respectivamente, solicitó del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz el aplazamiento del pago, siendo informado de que le sería aplicado un interés aproximado del 11%.

A este respecto, el interesado no tenía nada que oponer a la exigencia del principal de la deuda, pero teniendo en cuenta que se trataba de un error imputable al ayuntamiento, consideraba poco equitativa la aplicación del citado interés.

Concurría además la circunstancia de que la liquidación del año 1991 era la primera que procedía desde el alta en el Padrón del Impuesto, por lo que su notificación, pese a ser un tributo de cobro periódico, debió hacerse de manera personal e individualizada.

Desde esta institución se formuló una recomendación, para que con carácter general, cuando los sujetos pasivos de los tributos de cobro periódico tuvieran domiciliado el pago de los mismos, y por un error atribuible al ayuntamiento no se produjera el cobro, se accediera, cuando menos, al fraccionamiento en tantos meses como recibos pendientes fueran reclamados, sin recargo alguno en concepto de intereses.

Sobre la potencia fiscal a efectos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (1046/95)

El Ayuntamiento de Bilbao dirigió una notificación al reclamante informándole de que, comprobado que a efectos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) la potencia fiscal declarada no coincidía con la calculada conforme a lo establecido en el art. 260 del Código de la Circulación, se procedía a su corrección.

Así, frente a la potencia declarada en la tarjeta de inspección técnica, que era de 12 caballos, se pasaba a 12,42, con lo cual la tarifa a aplicar en el impuesto municipal era la de más de 12 caballos, con el consiguiente incremento de la cuota.

A este respecto, es preciso indicar que el art. 1º del Real Decreto 1.576/1989, de 22 de diciembre, sobre normas de aplicación del IVTM, establece que:

«...la potencia fiscal expresada en caballos fiscales se establecerá de acuerdo con lo dispuesto en el art. 260 del Código de la Circulación».

Y por su parte el art. 260 del C. Circ. expresa que:

«La potencia fiscal del motor a consignar por las delegaciones provinciales del Ministerio de Industria en el certificado de características del vehículo, será la que resulte de aplicar la fórmula correspondiente, según el tipo de motor, expresada con dos cifras decimales aproximadas por defecto.»

Por lo tanto, no cabe duda de que los caballos fiscales han de expresarse con decimales. Lo que ha venido ocurriendo, es que el Real Decreto 2.140/1985 establecía que las tarjetas de ITV serían cumplimentadas consignando la potencia en caballos fiscales, despreciando los decimales. Es decir, que a los meros efectos de consignación en la tarjeta de características técnicas del vehículo, se prescindía de los decimales.

Con el fin de armonizar ambas disposiciones y evitar errores de interpretación, se aprobó la Orden de 20 de enero de 1995, que da nueva redacción al Real Decreto 2.140/85, adecuándolo al texto del Código de la Circulación.

No apreciando por tanto vulneración en la actuación del Ayuntamiento de Bilbao se procedió al archivo del expediente.

Tasa de basuras en lonjas sin actividad (185/95/16)

Se recibieron en la institución diversos escritos de queja a instancia de propietarios de lonjas cerradas, contra la liquidación girada por el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz en concepto de tasa de recogida de basuras.

Los promotores de las quejas alegaban que las lonjas por las que se habían girado las tasas se encontraban cerradas, sin que en ellas se desarrollara actividad alguna.

En este sentido, sin bien estamos ante un servicio de recepción obligatoria, los interesados manifestaban su disconformidad con el epígrafe segundo de la ordenanza municipal de la tasa que les había sido aplicado, relativo al comercio en general y locales de oficina.

Sobre este particular, el epígrafe séptimo de la citada ordenanza prevé que los inmuebles no comprendidos en los epígrafes precedentes «tributarán por el que de alguna forma por su similitud le resulte más adecuado mediante resolución motivada del Concejal-Delegado del Área de Hacienda y Patrimonio». Y prosigue, «en caso de disconformidad, previo informe de la Comisión de Hacienda, resolverá el Concejal-Delegado del Área de Gobierno de Hacienda».

Desde este punto de vista, cabría plantear la mayor idoneidad de aplicar a los locales en los que no se realice actividad alguna una tarifa sensiblemente inferior a la que por defecto se venía aplicando.

Fruto de esta recomendación, el Director del Departamento de Hacienda y Patrimonio del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, mediante un escrito remitido a esta institución, nos informó de que tal posibilidad se encontraba en estudio, y que entre las medidas a adoptar estaba la aplicación de una cuota menor para

este tipo de locales, siempre y cuando se acredite por su titular la situación de inactividad.

En todo caso, la decisión corresponderá al Pleno de la Corporación municipal, y tendrá su reflejo en la correspondiente ordenanza fiscal, surtiendo efectos en aquel ejercicio en que se produjera la modificación.

Así, considerando el objeto de la queja en vías de solución, se procedió al archivo del expediente.

Exigencia de pago de los precios públicos por suministro de agua potable al propietario de una vivienda (833/95)

La alegante era propietaria de un piso situado en Orduña, y que había tenido arrendado hasta que por una sentencia dictada en el mes de septiembre se ordenó el desahucio de los inquilinos.

Durante el tiempo que duró el contrato de arrendamiento, los inquilinos dejaron pendientes de pago, entre otros conceptos, recibos por suministro de agua de un importe considerable.

Según afirmaba la reclamante, la empresa «Aguas del Norte» se negaba a formalizar un nuevo contrato en tanto no se abonara por la propietaria la deuda pendiente.

A este respecto, es preciso advertir que los precios públicos no gozan de la naturaleza de ingresos tributarios y, por tanto, no les es de aplicación la regulación de los sujetos pasivos prevista en la Norma Foral General Tributaria y en la Norma Foral de Haciendas Locales para las tasas. Así, los «obligados al pago» de los precios públicos son única y exclusivamente quienes se beneficien de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse aquéllos, sin que existan otros sujetos responsables, solidarios o subsidiarios.

Tras la formulación de una recomendación dirigida a la citada corporación, en el sentido de que la exigencia de tal cobro carecía del necesario soporte legal, mediante un escrito del Alcalde, de fecha 29 de noviembre pasado, se informó a la propietaria de que podía pasar por las oficinas de «Aguas del Norte» con el fin de que se procediera a formalizar el alta solicitada, sin necesidad de abonar los recibos pendientes.

Considerando solucionado el objeto de la queja se procedió al archivo del expediente.

3.5.2.3. OTROS TRIBUTOS

Sobre devolución de precios públicos por servicios académicos (830/95)

Se recibió en la institución un escrito de queja a instancia de una vecina de Vitoria/Gasteiz, contra la denegación de devolución de una tasa académica por parte de la Escuela Oficial de Idiomas.

Manifestaba la alegante que, deseando matricularse en la citada escuela para el aprendizaje de euskara, recogió el correspondiente impreso e hizo efectivo el importe de la matrícula en la cuenta destinada al efecto en una entidad de ahorro de Vitoria/Gasteiz.

Ese mismo día, y debido a problemas de salud, decidió no formalizar la matrícula, solicitando la devolución del importe abonado.

Tal solicitud fue denegada al amparo de lo establecido en el art. 10 de la Ley 3/1990, de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV, según el cual la devolución de las tasas procederá cuando no se realice su hecho imponible por causas no imputables al sujeto pasivo.

Ello no obstante, si acudimos al art. 75 de la citada Ley, comprendido en el Capítulo IV, relativo a las tasas de ese departamento, es preciso indicar que las tasas académicas se devengarán «en el momento de la prestación de los servicios correspondientes», si bien prosigue, «el pago será exigible por anticipado en el momento en que se formule la solicitud».

En este sentido, la reclamante no sólo no se había beneficiado de la prestación de los servicios académicos, lo cual efectivamente no bastaría para defender la procedencia de la devolución, sino que ni siquiera llegó a formalizar la matrícula.

Por lo tanto, a juicio de esta institución, la tasa ni se había devengado ni era exigible, y en ese sentido, sería procedente su devolución.

A este respecto, y tras la recomendación formulada desde esta institución al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, se iniciaron los trámites conducentes a la devolución del importe abonado, para lo que la interesada fue requerida desde la Delegación Territorial de Educación de Álava.

Exención por minusvalía a efectos del IEDMT (251/94)

Se tramitó en la institución un expediente de queja sobre reconocimiento de una exención por minusvalía, a efectos del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, más conocido como impuesto de matriculación.

El reclamante solicitó la citada exención en la compra de un vehículo monovolumen destinado a transportar a su hijo, aquejado de una minusvalía en grado del 80%, que le obligaba a utilizar una silla de ruedas.

En la notificación de la resolución denegatoria, la Hacienda Foral de Bizkaia fundamentó tal decisión en que no había quedado probada la utilización exclusiva por parte de su titular, conclusión a la que parece se llegó basándose en que éste carecía de permiso de conducir.

No obstante, en ningún apartado de la Ley 38/1992 reguladora de este impuesto se exige tal requisito, y a juicio del Ararteko el uso exclusivo es susceptible de producirse aun cuando el titular no sea quien conduzca el vehículo.

En este sentido, desde esta institución se solicitó información del Departamento de Hacienda sobre los medios de prueba que podía aportar el interesado con el fin de acreditar tal uso exclusivo, pese a que la Dirección General de

Tributos, en contestación a una consulta formulada en relación con la deducción del IVA de los automóviles adquiridos por agentes comerciales, imponía a la Administración la carga de probar la inexactitud de las manifestaciones efectuadas por el sujeto pasivo a este respecto.

La respuesta del Director de Hacienda fue que «no cabe explicitar qué medio de prueba puede aportar el contribuyente, sin que la mera declaración de su padre sobre la utilización exclusiva del vehículo sea suficiente.»

Con fecha 21 de junio de 1995, notificada al interesado el 14 de julio, el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Bizkaia resolvió la reclamación planteada por el Sr. Gregorio del Río, *estimándola*, con base en los mismos argumentos expuestos desde el Ararteko en los informes de referencia.

Considerando solucionado el objeto de la queja, se procedió al archivo del expediente.

3.5.3. ACTUACIONES DE OFICIO

Sobre los requisitos para la práctica de una deducción en el IRPF (9/95/OF)

Se recibieron en esta institución algunas consultas de contribuyentes alaveses relacionadas con la práctica de la deducción en el IRPF correspondiente a la realización de estudios de idiomas oficiales de la Comunidad Económica Europea.

Manifestaban los alegantes que, a la hora de ejercitar el derecho a la deducción, y de conformidad con la Norma Foral 1/1994, de 28 de febrero, por la que se creó esta deducción, se exigía la justificación de la permanencia en el país extranjero durante al menos un mes, mediante certificado expedido por el Consulado español correspondiente.

El problema deriva de que la mayoría de las personas que durante el ejercicio 1994 cursaron estudios de idiomas que dan derecho a deducción, desconociendo este requisito, no se inscribieron en la correspondiente oficina consular, por lo que conseguir ahora tal acreditación resultaba prácticamente imposible, pese a que obraban en su poder las correspondientes facturas y justificantes de enseñanza, manutención, estancia y traslado al país respectivo.

A este respecto, si bien es verdad que en virtud del Real Decreto 136/1984, de 25 de enero, todo nacional español que resida por tiempo superior a un mes en territorio extranjero tiene la obligación de inscribirse en la demarcación consular que le corresponda, a los treinta días de su llegada, parece adecuado flexibilizar el requisito del certificado consular, mediante la oportuna modificación de la Norma Foral, teniendo en cuenta que para la práctica de la deducción basta con que se acredite la permanencia durante un mes.

Formulada una recomendación en este sentido, se aceptó por el departamento de Hacienda de la Diputación Foral de Álava, la modificación, previo acuerdo de las Juntas Generales, del correspondiente precepto.

Modificación de la opción de tributación en el IRPF (35/95/OF)

Durante el año 1995, han seguido recibiendo quejas en relación con la imposibilidad de variar, respecto del mismo ejercicio, la opción de tributación ejercitada en el IRPF.

Se trata de supuestos en los que el contribuyente, por desconocimiento de la normativa tributaria, hizo constar la «x» en la casilla de la modalidad de tributación, individual o conjunta, que le era menos beneficiosa, con el resultado de tener que ingresar en torno a 100.000 ptas. más que lo que hubiera resultado de elegir la otra opción.

Desde la institución se formuló una recomendación a la Hacienda guipuzcoana, en el sentido de permitir la rectificación por los contribuyentes que hubieran incurrido en este error, pese a que el art. 88 de la Norma del IRPF, como ya se ha indicado, impida tal variación.

Fruto de esta recomendación, se dictó una Orden interna del Director General de Hacienda, para su aplicación en futuras campañas, que persigue solventar estos supuestos, así como las situaciones derivadas de la incorporación automática, por el sistema informático, de rentas no declaradas, permitiendo al contribuyente ratificar o subsanar, en el plazo de diez días, su opción de tributación, en función de la nueva cuota resultante.

Con la aplicación de este criterio entendemos que se eliminan las posibilidades de que se generen situaciones de hecho injustas, como las detectadas en diversas quejas tramitadas por esta institución, y se dota a la Administración tributaria de una mayor objetividad y eficacia, en garantía de los derechos de los contribuyentes.

3.6. INTERIOR

3.6.1. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio correspondiente al año 1995 se han presentado ochenta y nueve quejas referidas a actividades de las diferentes administraciones públicas encuadradas en el área de Interior. Desde un punto de vista cuantitativo, ese número ha supuesto un incremento de un cuarenta y seis por ciento respecto de las que fueron sometidas a la consideración de esta institución en el ejercicio de 1994. Este incremento cuantitativo no ha supuesto una modificación sustantiva respecto a la naturaleza de las actividades sometidas a control, por cuanto una mayoría relevante, como en ocasiones anteriores, tiene relación con la aplicación del régimen sancionador por infracción de las normas reguladoras del tráfico. En efecto, de las ochenta y nueve quejas presentadas, sesenta y nueve lo han sido contra actuaciones sancionadoras desarrolladas en el citado ámbito de actividad administrativa. De ellas, cuarenta y ocho lo han sido contra procedimientos tramitados por los órganos competentes de la Dirección de Tráfico y Parque

Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco y veintiuna contra procedimientos tramitados por órganos de la Administración local, en concreto de los Ayuntamientos de Bilbao y Vitoria/Gasteiz. De entre las doce quejas encuadradas en la subárea de orden público, diez lo han sido contra actuaciones de funcionarios de los Cuerpos de Policía del País Vasco, seis relativas a intervenciones de miembros de la Ertzaintza y cuatro de los de Policías Locales. El resto de las quejas, presenta una casuística muy diversa, siendo destacables las tres que lo han sido como consecuencia de las dificultades constatadas para el acceso de determinados ciudadanos extranjeros a los padrones municipales.

La importancia cuantitativa de las quejas presentadas en materia de tráfico, unida a la relevancia que esa faceta del actuar administrativo suele tener en la opinión pública, nos lleva a considerar este aspecto de la intervención del Ararteko con cierta minuciosidad. En la memoria correspondiente al año 1994 se hacía referencia a que, en relación con esta materia, eran incumplimientos de aspectos procedimentales los que movían a los ciudadanos a recurrir a la intervención del Ararteko. En concreto teníamos en consideración la viciada práctica de la notificación edictal para comunicar formalmente a los ciudadanos incursos en algún procedimiento sancionador en esta materia, los acuerdos y resoluciones administrativas que se dictaran en los expedientes. Esta circunstancia motivó que hiciéramos una recomendación de carácter general sobre el asunto, en la que señalábamos que las dificultades constatadas derivaban del texto del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de la falta de criterios jurisprudenciales específicos sobre su aplicación.

El Tribunal Constitucional ya ha tenido oportunidad de analizar, desde la perspectiva de la vulneración del artículo 21.4 de la Carta Magna, el alcance y los límites de la notificación edictal, en lo que se refiere a actuaciones jurisdiccionales. Por otro lado, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 10 de octubre de 1993, ha entendido aplicables los parámetros interpretativos del Tribunal Constitucional al ámbito de las notificaciones administrativas. Estas tesis coinciden en lo sustancial con las consideraciones vertidas en la recomendación de carácter general a la que hemos hecho referencia que, por ser de general conocimiento, no reiteramos aquí.

Sin embargo los problemas de las notificaciones edictales no se han constituido en elemento único de tensión entre la práctica administrativa y las pretensiones de los ciudadanos. En las quejas presentadas en el año 1995 hay otros dos elementos recurrentes a la hora de solicitar la intervención del Ararteko. Nos estamos refiriendo a la problemática de la prescripción de las infracciones y a la de los efectos de la falta de detención del vehículo en el momento de constatarse la infracción, con el objetivo de identificar al infractor y de notificarle la denuncia.

La prescripción de las infracciones, cuestión regulada en el artículo 81.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y en el artículo 18 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en la

materia, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, ha generado discrepancias en su aplicación como consecuencia del distinto alcance de los criterios de interpretación manejados por alguna de las administraciones implicadas. La discrepancia se refiere, casi con exclusividad, a lo que debe entenderse por «notificación» como actuación interruptora del cómputo del plazo prescriptorio de la infracción. Desde el Ararteko se interpreta que, habida cuenta de que el régimen sancionador en materia de tráfico forma parte del ordenamiento punitivo, sus previsiones han de ser interpretadas de manera restrictiva. En consecuencia, como «notificación» entendemos exclusivamente el acto de traslado al interesado, conforme a las previsiones del ordenamiento jurídico, del acto administrativo que pretende ponerse en su conocimiento. La fecha de notificación y, en su caso, la que haya de tenerse en cuenta a efectos de precripción será, pues, aquella en la que tal traslado se produzca. Sin embargo, algunos órganos administrativos consideran que el propio depósito de la notificación en la estafeta de correos y los intentos infructuosos de notificación personal, son «notificaciones» a efectos prescriptivos de la infracción. Esta discrepancia ha supuesto que la Dirección de Tráfico y Parque Móvil no haya atendido un número importante de recomendaciones dirigidas en asuntos en los que, a criterio de esta institución, la infracción estaba afectada por el instituto de la prescripción.

Hemos de reconocer que, respecto de esta cuestión, no hay una jurisprudencia que, con criterio interpretativo uniforme, haya determinado el alcance específico de las previsiones contenidas en el referido artículo 81.1 del Texto Articulado de la Ley de Tráfico.

Otro elemento de discrepancia surgido se refiere al alcance de las previsiones contenidas en el artículo 77 del Texto Articulado de la Ley de Tráfico, citado, y en el artículo 10 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en la materia, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero. Se trata de un asunto que ha tenido cierta trascendencia en la opinión pública a través de los medios de comunicación, como secuela de diversos pronunciamientos contenidos en sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, y que se refiere a las consecuencias de la falta de notificación de la denuncia en el momento de constatarse la comisión de la infracción, previa detención del vehículo, y de la ausencia, en el boletín de denuncia que posteriormente se remite a su titular, de específica y concreta justificación sobre las razones que impidieron la parada.

Hasta la aprobación del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, los efectos del incumplimiento de la obligación de notificar la denuncia en el acto, que las normas imponen a los agentes encargados de su vigilancia y control, no estaban debidamente explicitados. Sin embargo el referido reglamento determina que las denuncias no notificadas en el acto, sin que posteriormente se justifique de manera concreta y específica, las causas que lo impidieron, serán inválidas. Esta invalidez ha sido, incluso, determinada por las sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco antes citadas, en relación con actuaciones de esa naturaleza constatadas en infracciones cometidas en fecha anterior a la entrada en vigor de la referida norma reglamentaria.

Resulta, en todo caso, necesario dejar constancia de que los asuntos sometidos a la consideración del Ararteko en relación con la precitada problemática se refieren, mayoritariamente, a infracciones cometidas en fecha anterior a la entrada en vigor del citado reglamento, que ha sido la norma que específicamente ha establecido la invalidez de esas denuncias. Es conveniente afirmar, asimismo, que las diferentes Salas de lo Contencioso Administrativo de los distintos Tribunales Superiores de Justicia no han construido, a través de sus sentencias, una doctrina uniforme sobre este tema, al menos en relación con los ilícitos constatados antes de la entrada en vigor de la norma citada. Sin embargo es preciso tener en consideración que, como ha sido anticipado, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha concluido en diversos pronunciamientos que la invalidez que predica el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Sancionador en materia de tráfico debe ser, asimismo, predicable respecto de hechos anteriores a su entrada en vigor, pues «...*la obligación de notificar por parte de los agentes de la autoridad en el acto al denunciado, indicándose en otro caso en la propia denuncia las razones de ello, no deriva de dicho Real Decreto sino del artículo 77 de la Ley antes citada (Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), limitándose dicho reglamento a explicitar la consecuencia jurídica de su incumplimiento -su falta de validez-, lo que obviamente no es un aspecto procedimental, por lo que ha de favorecer al hoy demandante, al tratarse de una materia sancionadora.*» (S.12.04.95).

Las tesis precedentes no son compartidas por todas las administraciones competentes y esas discrepancias han motivado la falta de atención de varias recomendaciones que han sido dirigidas, no sólo en el supuesto de que en el boletín de denuncia no se reflejara justificación alguna de la falta de parada sino, además, cuando la justificación insertada no reflejaba causas «específicas y concretas» de la inactividad, no pudiendo calificar como tales las referencias a genéricas «necesidades del tráfico».

En relación con las quejas presentadas contra actuaciones de funcionarios de los Cuerpos de Policía del País Vasco, hemos de destacar la escasa relevancia de las que tienen su origen en presuntos malos tratos. De los asuntos que han sido sometidos a nuestra consideración no hemos podido concluir la existencia de prácticas contrarias a los derechos fundamentales.

No queremos finalizar el comentario sobre esta cuestión sin hacer referencia a determinados modos de actuar de los ciudadanos ante el ejercicio, por parte de las diversas administraciones públicas, de sus competencias en materia sancionadora, cuyas consecuencias motivan, en ocasiones, la presentación de quejas injustificadas ante el Ararteko. Nos estamos refiriendo, en concreto, al modo en el que, con cierta frecuencia, algunos ciudadanos valoran la obligación de colaborar que el artículo 73.2 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial impone a los titulares de los vehículos. Aun a pesar de las reiteradas sentencias dictadas tanto por el Tribunal Constitucional como, en cumplimiento de sus directrices, por los órganos de la jurisdicción ordinaria, en las que se ha concluido que esa obligación de identificar

al conductor de un vehículo cuando no es el propio titular el que está al volante en el momento de producirse la infracción, no vulnera derecho constitucional alguno, algunos ciudadanos insisten en justificar la queja con fundamento en tal premisa. La creencia de que esa obligación impuesta por norma con rango de ley infringe derechos constitucionales ha implicado, en multitud de ocasiones, una falta de colaboración con la administración que persigue ese incumplimiento a través del pertinente expediente sancionador. La corrección de la actuación administrativa en esos supuestos ha determinado que ese motivo de queja no haya podido ser objeto de atención.

Otro de los motivos, en cierto modo recurrente, utilizados por los ciudadanos para solicitar la intervención del Ararteko en asuntos relacionados con la aplicación del régimen sancionador en materia de tráfico es el de afirmar la falta de conocimiento de las actuaciones correspondientes para poder constatar posteriormente, a través de la información remitida por las administraciones competentes, que los envíos han sido objeto de rehúse.

El rehúse de las notificaciones administrativas, si bien es un derecho que los ciudadanos pueden ejercitar, refleja por un lado, un negativo posicionamiento respecto al necesario espíritu de colaboración que debe presidir las relaciones entre ciudadanos y administraciones públicas y, por el otro, un desconocimiento de las consecuencias que tal actitud determina sobre sus posibilidades de defensa pues, en el supuesto de rechazo de un envío por parte del destinatario o su representante, el trámite de notificación se entenderá por efectuado y los procedimientos seguirán los trámites oportunos.

Entendemos que la mejora de la forma en la que las administraciones públicas desarrollan sus responsabilidades, debe ir acompañada de una respuesta constructiva por parte de los ciudadanos prestando su colaboración para la consecución de los objetivos comunes.

A lo largo del pasado año se han recibido algunas quejas relacionadas con la problemática del acceso de los ciudadanos extranjeros a los padrones municipales. Esta cuestión, a pesar de no ser recurrente, no ha dejado de generar una honda preocupación en esta institución porque la inscripción en el padrón municipal se constituye en condición fundamental para poder acceder a determinadas prestaciones y ayudas de carácter asistencial. Si tenemos en cuenta que en la mayor parte de las ocasiones los extranjeros que pretenden su inscripción viven penosas circunstancias económicas y personales, resulta conveniente allanar las dificultades que estos interesados pueden sufrir en ese proceso que culmine con su incorporación al referido registro, siempre dentro de las previsiones del ordenamiento, pero interpretadas con generosidad y con espíritu solidario. El Ararteko, consciente de esas dificultades, en la memoria correspondiente al año 1993 dirigió una recomendación de carácter general al respecto, en la que se identificaban las situaciones que, conforme a las leyes, permiten el acceso de los extranjeros al padrón municipal. En aplicación de su contenido y con la colaboración de los ayuntamientos afectados, los problemas de esta naturaleza que han sido sometidos a nuestra consideración, han sido favorablemente resueltos.

Acometeremos, finalmente, el comentario sobre las intervenciones de oficio desarrolladas en el área de Interior. Esta actividad se ha dirigido, por un lado, a la investigación de actuaciones de funcionarios de la Ertzaintza que, por sus peculiaridades, han tenido determinada incidencia en la opinión pública. En la totalidad de los expedientes incoados por estas circunstancias, el Ararteko ha debido cesar en su actividad por haber sido residenciados en sede jurisdiccional los hechos sometidos a investigación. Sin embargo no han sido éstas las únicas cuestiones que han merecido nuestra particular atención. La situación de los extranjeros y su acceso a los beneficios de los programas asistenciales aprobados por las administraciones públicas exigiendo determinados requisitos eventualmente discriminatorios ha determinado, asimismo, nuestra intervención.

A continuación efectuamos un resumen de las actuaciones que, por las cuestiones que en las mismas concurren, son merecedoras de reseña.

3.6.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

3.6.2.1. TRÁFICO

Sobre la práctica de la notificación edictal en un procedimiento sancionador por infracción de las normas reguladoras del tráfico (661/94)

Un vecino de Bilbao se dirigió en queja al Ararteko por el hecho de que los servicios de recaudación ejecutiva del Ayuntamiento de Bilbao le habían incoado un procedimiento de apremio para el pago de la multa que, al parecer, le había sido impuesta en concepto de sanción por infracción de las normas reguladoras del tráfico, de cuyo expediente no había tenido noticia al no haberle sido notificadas ni la denuncia ni la resolución sancionadora.

De la información que, previa solicitud, fue remitida por el consistorio bilbaíno se concluyó el siguiente relato de hechos: con fecha 24 de agosto de 1993, se constata una infracción de las normas reguladoras del tráfico al estacionar un vehículo el carril reservado a bus y taxi. Con fecha 10 de septiembre se produce un primer intento personal de notificación de resultado infructuoso por encontrarse el destinatario ausente de su domicilio. Con fecha 23 del mismo mes se produce un segundo intento con resultado, asimismo, infructuoso. En la misma fecha, es decir, el 23 de septiembre, se publica en el Boletín Oficial del Señorío de Bizkaia la denuncia. Sin que medie intento previo de notificación, con fecha 9 de noviembre de 1993 se publica en el referido diario oficial la resolución sancionadora. Posteriormente se inicia la vía correspondiente para la recaudación ejecutiva de la multa.

Resulta evidente, como se le hizo saber al Ayuntamiento de Bilbao en la recomendación que se le dirigió, que los servicios municipales infringieron las previsiones del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común, pues la vía edictal de notificación fue utilizada sin que se constataran las condiciones que, tanto el referido precepto como la jurisprudencia constitucional, determinan para su uso. Se le recordó al Ayuntamiento de Bilbao que su actuación produjo una vulneración del derecho reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución, pues, como tiene reiteradamente reconocido el Tribunal Constitucional, la notificación edictal no puede producirse directamente, sin agotar los medios disponibles de notificación personal, habida cuenta de su limitada eficacia (STC 51/1994), teniendo, por esa causa, un carácter supletorio, en su consideración como remedio último para la comunicación con el interesado.

Se entendió que un único intento para la notificación personal de la denuncia y ninguno para la de la resolución sancionadora no permitían la notificación edictal de los referidos actos administrativos. En consecuencia, se recomendó la revocación, tanto de los acuerdos adoptados en el expediente sancionador como, por derivación, de los adoptados en el expediente en vía de apremio.

El Ayuntamiento de Bilbao aceptó la recomendación y revocó los acuerdos administrativos referidos y, seguidamente, se procedió al cierre y archivo del expediente de queja, sin más trámite.

Sobre problemas en la tramitación de un procedimiento sancionador por infracción de las normas reguladoras del tráfico (111/95)

Un ciudadano se dirigió a esta institución con objeto de presentar una queja por el modo en que los órganos competentes de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco tramitaron un expediente sancionador que le fue incoado por conducir con exceso de velocidad. Los motivos fundamentales de la queja eran, en primer lugar, que los agentes que constataron la infracción no detuvieron su vehículo para proceder a la oportuna identificación del infractor y a la notificación de la denuncia. Asimismo, en el hecho de que, a su criterio, la infracción estaba afectada por el instituto de la prescripción y, finalmente, en la tardanza de dos años y cinco meses en resolver desestimatoriamente el recurso de alzada que interpuso contra la resolución sancionadora.

De la información que nos fue facilitada por la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior, previa petición por parte del Ararteko, se pudieron concluir los siguientes hechos: Con fecha 5 de mayo de 1992 se constató, por medición de cinemómetro, una infracción de las normas reguladoras del tráfico al circular con exceso de velocidad. No se detuvo al vehículo para identificar al infractor y notificar la denuncia y, posteriormente, con fecha 1 de junio de 1992, se recibió en el domicilio de su propietario un boletín en el que no aparecía justificación motivada de las razones específicas y concretas que impidieron su notificación en el momento de constatarse el ilícito. Con fecha 5 de junio de 1992, el titular del vehículo presentó un pliego de descargos en el que, fundamentalmente, alegaba la falta de notificación de la denuncia en el momento de producirse la infracción. En el expediente sancionador existe una copia de

un oficio, de fecha 1 de julio de 1992, dirigido por un responsable territorial de tráfico a la Jefatura de la Base de la Ertzaintza de Tráfico, en solicitud de la fotografía del vehículo en el momento de la infracción y el interesado, asimismo, reconoce haber recibido el día 2 de julio de 1992 una comunicación del órgano competente de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil mediante la que se le indica que su escrito de alegaciones ha sido trasladado al agente denunciante con objeto de que emita el informe correspondiente. En el expediente no aparecen ni la fotografía ni el informe del agente denunciante. Con fecha 22 de septiembre de 1992, se dicta resolución sancionadora, mediante la que se impone al interesado una multa de 20.000 pesetas. Esta resolución es notificada el día 23 de septiembre del mismo año y recurrida en alzada con fecha 19 de octubre siguiente. El recurso es admitido a trámite, a pesar de estar interpuesto extemporáneamente, y se resuelve desestimatoriamente, mediante acuerdo del Director de Tráfico y Parque Móvil, de 3 de febrero de 1995. En el recurso de alzada el afectado alega la prescripción de la infracción.

A la vista de estos antecedentes se recomendó a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil la revocación de la resolución sancionadora, y de la que desestima el recurso de alzada interpuesto contra la misma, con fundamento en las siguientes consideraciones. En primer lugar porque la falta de notificación de la denuncia en el acto de cometerse la infracción, sin que tal omisión hubiere sido objeto de justificación expresa en el boletín de denuncia, infringió las previsiones contenidas en el artículo 77 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. Los efectos del incumplimiento de este deber han sido, posteriormente explicitados por el artículo 10.2 del Reglamento de régimen sancionador en la materia, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, que determinaba la invalidez de las denuncias afectadas por tal contravención. Así lo ha entendido, además, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su, entre otras, sentencia de 12 de abril de 1995 al enjuiciar hechos acaecidos en fecha anterior a la entrada en vigor del reglamento reseñado.

Por otro lado, se recomendaba la revocación, habida cuenta de que la infracción cometida estaba afectada por el instituto de la prescripción, pues, entre el 2 de julio de 1992, fecha en la que el interesado afirmó haber reconocido haber recibido determinada documentación y el 22 y 23 de septiembre, fechas en las que se dicta y notifica, respectivamente, la resolución sancionadora, ha transcurrido en exceso el plazo prescriptorio de dos meses previsto en el artículo 81.1 del Texto Articulado de la ley sobre tráfico citada. En aquel momento no habían entrado en vigor ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni el Reglamento de procedimiento sancionador, citado anteriormente.

El Director de Tráfico y Parque Móvil no acepta la recomendación efectuada, desoyendo incluso el coincidente criterio que le fue expresado por el Defensor del Pueblo, habida cuenta de que el interesado recurrió en queja ante ambas instituciones.

Sobre la falta de indicación en el boletín de denuncia de las causas que impidieron la detención del vehículo en el momento de constatarse una infracción de las normas reguladoras del tráfico (139/95)

Un ciudadano de Vitoria/Gasteiz se dirigió en queja al Ararteko con objeto de someter a su consideración una sanción de la que fue objeto por parte del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, como consecuencia de la tramitación de un expediente sancionador por infracción de las normas reguladoras del tráfico.

De la información aportada por el ciudadano y de la que fue trasladada, previa solicitud, por los servicios competentes del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, se concluyó lo siguiente: el día 11 de enero de 1995 unos funcionarios de la Policía Local constataron la comisión de una infracción de las normas reguladoras del tráfico al no ceder el paso en un lugar debidamente señalizado, con riesgo de atropello. Los agentes policiales, según se refleja en un informe interno que consta en el expediente, no detuvieron al vehículo para proceder a la identificación del infractor y a la notificación de la denuncia habida cuenta del tráfico existente en aquellos momentos. En el boletín de denuncia que con posterioridad fue remitido al domicilio del titular del vehículo no se hicieron constar las razones específicas y concretas por las que el vehículo no fue objeto de detención. A pesar de que, junto con otras alegaciones sobre el fondo, el interesado argumentó en el pliego de descargo el asunto de la falta de notificación, el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, mediante resolución motivada, le impuso la sanción correspondiente.

Resulta evidente que el actuar de la administración municipal anteriormente descrito supuso una infracción palmaria de las previsiones contenidas en el artículo 77 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, desarrollado por el artículo 10.2 del Reglamento de procedimiento sancionador en la materia, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero. Los preceptos referidos determinan la primigenia obligación de los agentes encargados de regular el tráfico de notificar la denuncia al denunciado en el acto de constatarse la infracción. De no ser así el boletín que posteriormente se remita deberá contener expresamente las razones específicas y concretas que impidieron la actividad notficatoria. El incumplimiento de esas previsiones determina la invalidez de la notificación y, en consecuencia, del expediente del que trae causa. A esa conclusión, como no podía ser otra, había llegado ya la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en una, entre otras, sentencia dictada con fecha 12 de abril de 1995, con la particularidad de que el hecho enjuiciado había tenido lugar antes de la entrada en vigor del reglamento de procedimiento sancionador, citado, cuyo artículo 10.2, ya referido, determina específicamente la invalidez de las denuncias así notificadas.

Así se le hizo saber al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz en la recomendación que le fue dirigida en la que se le solicitaba la revocación de la sanción impuesta. La corporación municipal atendió la recomendación, revocando la

sanción y devolviendo al interesado la cantidad abonada en concepto de sanción.

Sobre la legalidad de que las notificaciones de los acuerdos y resoluciones dictadas en procedimientos tramitados por infracciones de las normas reguladoras del tráfico, se efectúen por empresas privadas (931/95)

Un ciudadano se dirigió al Ararteko con objeto de que sus servicios jurídicos emitieran un dictamen sobre la legalidad de que las notificaciones de los acuerdos y resoluciones que dicten los órganos competentes en los procedimientos que se tramiten por infracciones de las normas reguladoras del tráfico las efectúen empresas privadas. El asunto sometido a consideración traía causa del hecho de que el Ayuntamiento de Bilbao funcionaba, en la práctica, conforme al sistema descrito.

Aun a pesar de que, como se le hizo saber al interesado, el Ararteko no es una institución de carácter consultivo a la que los ciudadanos pueden dirigirse en solicitud de cualquier tipo de dictámenes, teniendo en cuenta que la cuestión planteada tiene relación directa con el actuar de una administración pública cuyos actos son susceptibles de control, el Ararteko acometió su estudio.

Las conclusiones que se alcanzaron fueron las siguientes:

Conforme a las previsiones contenidas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los órganos administrativos pueden utilizar para la práctica de las notificaciones, cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado, o su representante, así como la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. Se posibilita, de esta manera, el uso de un amplio abanico de procedimientos, siempre y cuando se respeten los requisitos que el referido precepto establece. En consecuencia, la práctica de las notificaciones en los procedimientos referidos a través de una empresa privada no puede calificarse como contraria a las previsiones del ordenamiento jurídico.

Esta conclusión se refuerza si tenemos en cuenta que el artículo 3.c) del Decreto 1.005/1974, de 24 de abril, por el que se regulan los contratos de asistencia, que entendemos mantiene su vigencia al amparo de lo previsto en la disposición derogatoria única, apartado 1.d), de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, prevé expresamente la posibilidad de contratar la realización material de las notificaciones.

A pesar de lo anterior la práctica de las notificaciones a través de empresas privadas puede acarrear el problema de que aquellos que las llevan a cabo carecen de la condición de funcionarios públicos y que, en consecuencia, sus actuaciones no están investidas de la presunción de veracidad, circunstancia ésta de la que podrán derivarse dificultades a la hora, por ejemplo, de constatar los rehúses de los envíos.

3.6.2.2. ORDEN PÚBLICO

Sobre la falta de respuesta por parte de un ayuntamiento a determinadas informaciones solicitadas por un ciudadano como consecuencia de un incidente mantenido con un funcionario de la Policía Local (771/95)

Un ciudadano se dirigió al Ararteko con objeto de someter a su consideración la falta de respuesta, por parte del Ayuntamiento de Getxo, a un escrito en el que solicitaba le fuera trasladada determinada información, así como que se procediera disciplinariamente contra un agente de la Policía Local con el que había sufrido un incidente.

Los hechos que motivaron la petición cursada a la referida corporación municipal tuvieron el siguiente origen. Cierta día, el interesado presenció cómo un agente de la Policía Local de Getxo, en el desarrollo de las labores de denuncia por una infracción de las normas reguladoras del tráfico, exigía a una tercera persona el abono de las tasas correspondientes a la grúa. Considerando anómala la situación, se acercó al agente y al tercero indicándole a este último que, a su criterio, no debía abonar la cantidad que le estaba siendo exigida y ello porque, por un lado, el vehículo no entorpecía la circulación y, además, porque aún no había sido enganchado. Ante la intervención del interesado, el agente le solicitó la documentación para ser identificado. A su vez, el interesado solicitó del agente su acreditación profesional, petición ésta que no fue atendida por el funcionario. El reclamante en queja, previa inicial resistencia a indentificarse, finalmente mostró al agente su documentación.

Como consecuencia de la actitud del funcionario, el interesado, con fecha 24 de mayo de 1994, dirigió al Alcalde de Getxo un escrito en el que, previo relato de los hechos, con especial incidencia en el asunto de la identificación a la que accedió, según sus palabras, para no ser conducido a las dependencias policiales para su práctica, solicitó información sobre los siguientes aspectos: 1) Si la persona con la que había tenido el incidente era funcionario de la Policía Local y 2) Si, en el supuesto de que lo fuera, el agente en cuestión le acusaba de algún delito o falta. Asimismo interesaba la destrucción de los documentos en que aparecieran sus datos personales que, en su caso, existieran en el Ayuntamiento como consecuencia del incidente acaecido, que se procediere contra el funcionario por la gravedad de los hechos así como que se le tuviera al corriente de las actuaciones llevadas a cabo con motivo de las precedentes peticiones. El Ayuntamiento de Getxo, hasta el 11 de septiembre de 1995, no había dado respuesta alguna a lo solicitado por el interesado.

Una vez recibida la queja se solicitó información a la corporación municipal referida, la que, a través de un escrito del Alcalde, justificó su silencio con fundamento en un documento suscrito por un responsable de la Policía Local. Las consideraciones justificativas son las siguientes: en primer lugar, porque calificaron el escrito presentado como una queja (sic) explicativa de unos hechos. Tras una valoración concreta sobre las peticiones, finaliza afirmando que no se da respuesta a la solicitud de que se proceda contra el funcionario porque los

derechos del ciudadano, en estos supuestos, terminan con la puesta de los hechos en conocimiento de la autoridad.

Tras el análisis del asunto en su conjunto el Ararteko transmitió al Ayuntamiento de Getxo las consideraciones que sucintamente referimos. En primer lugar, que la falta de respuesta al escrito infringía palmariamente las previsiones del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto que impone la obligación de contestar a toda petición o escrito que se presente.

En relación con las cuestiones sustantivas que se plantean en el asunto sometido a consideración, se afirmaba que la falta de acreditación del funcionario policial, previa petición del interesado, suponía una infracción de la obligación que le impone el artículo 30.3 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. Sobre el requerimiento de identificación al interesado por parte del funcionario, concluimos que si no era en ejercicio de funciones de indagación o prevención de infracciones penales o administrativas, extremo éste confirmado en sentido negativo, tal petición infringía las previsiones del artículo 20.1 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de Seguridad Ciudadana. Respecto a los datos que pudieren obrar en poder del Ayuntamiento como consecuencia del incidente, se recordaba el contenido de los mandatos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación de Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal. Finalmente y sobre la falta de respuesta a la petición de que se adoptaran medidas disciplinarias contra el funcionario policial, se entendía que tal silencio infringía la obligación que para las administraciones públicas se infiere del mandato previsto en el artículo 30.2 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco, aprobado por Decreto 170/1994, de 3 de mayo.

A la vista de los precedentes argumentos se recomendó al Ayuntamiento de Getxo que se diera inmediata y formal respuesta a lo solicitado por el ciudadano, respuesta que debería tener en cuenta las consideraciones vertidas en los precedentes argumentos.

El Ayuntamiento de Getxo atendió a la recomendación y remitió al interesado un escrito en el que se daba satisfacción a sus deseos. En consecuencia, se procedió al cierre y archivo del expediente, no sin antes recordar a la referida corporación municipal que la falta de respuesta a las peticiones de los ciudadanos, amén de suponer una flagrante infracción de las normas del ordenamiento jurídico, supone un palmario desconocimiento de la posición de los ciudadanos en una sociedad democrática.

3.6.2.3. OTROS

Sobre el acceso al padrón municipal de ciudadanos de nacionalidad extranjera (106/95)

Una organización no gubernamental de ayuda a los refugiados se dirigió al Ararteko con el fin de someter a su consideración la situación de un colectivo de

ciudadanos de nacionalidad extranjera, cuya solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado estaba pendiente de resoluciones administrativas y judiciales. El problema en cuestión era el siguiente: como consecuencia de la intervención del Ararteko -en actuación reseñada en la memoria del pasado año 1994-, el Ayuntamiento de Galdakao incluyó en el padrón municipal a los ciudadanos referidos al ser su situación una de aquellas a las que, conforme a la recomendación de carácter general dictada en 1993 en relación con el acceso de los extranjeros al padrón municipal, se emparenta tal derecho. Sin embargo el Decreto de la Alcaldía que acordó tal incorporación, de 4 de junio de 1994, estableció como fecha tope del alta el mes de junio de 1995. Ante la cercanía del cumplimiento del citado límite temporal y ante la previsión de que los órganos de la administración y los tribunales de justicia no dictaran los acuerdos correspondientes antes de esa fecha, los afectados solicitaron la intervención de esta institución para evitar la baja automática del padrón municipal, pues tal actuación administrativa les impediría, entre otras cosas, el acceso a ayudas y servicios sociales.

En respuesta a la información que le fue solicitada, el Ayuntamiento de Galdakao comunicó al Ararteko que la determinación de un límite temporal en el alta se acordó en el entendimiento de que a lo largo del plazo establecido, un año, podrían resolverse los procedimientos, administrativos y jurisdiccionales de los que pendían las situaciones particulares de los afectados.

A la vista de la respuesta efectuada por la administración afectada el Ararteko recomendó una modificación del decreto correspondiente en el sentido de que el alta en el padrón no quedara sometida a un límite temporal, pues parecía previsible que para la fecha establecida no iban a estar resueltos los procedimientos referidos. El alta o baja en el padrón debería quedar condicionada a una variación en la situación personal de cada uno de los afectados operada por los acuerdos administrativos o jurisdiccionales que pudieren adoptarse en los procedimientos pendientes de resolución.

El Ayuntamiento de Galdakao acepta la recomendación con la exigencia de que, por parte de los afectados, se asuma el compromiso de mantenerle debidamente informado de aquellas modificaciones de su situación personal que pudieren ser determinantes en relación con el mantenimiento de su situación de alta en el padrón.

Valorando ajustada y coherente la respuesta del consistorio y habiéndose señalado como órgano de contacto a efectos informativos a la organización no gubernamental impulsora de la queja, se cierra el expediente.

Sobre el silencio de un Ayuntamiento en relación con una denuncia efectuada por un particular contra un ciudadano que, presuntamente, había cometido una infracción administrativa (609/95)

Un ciudadano se dirigió a los servicios de esta institución para someter a la consideración del Ararteko la falta de información o respuesta del Ayuntamiento de Basauri sobre los trámites que se hubieran practicado como consecuencia de

una denuncia por él presentada contra otro ciudadano que había cometido, presuntamente, una infracción administrativa.

El ciudadano en cuestión, con fecha 28 de septiembre de 1994, denunció ante los servicios de ese ayuntamiento el hecho de que una persona había tirado desperdicios a la vía pública, infringiendo de esa manera las previsiones contenidas en las ordenanzas municipales correspondientes.

Solicitada información al referido órgano de la administración local, se nos participó que, en efecto, la denuncia había sido cursada y que como consecuencia de la misma, se había incoado un expediente sancionador a la persona que, teniendo en cuenta los datos aportados por el denunciante, podía resultar autora del ilícito administrativo.

Tramitado el procedimiento, ante la falta de pruebas fehacientes sobre el propio hecho denunciado y sobre la autoría de la presunta infracción, se acordó el sobreseimiento del expediente sin declaración de responsabilidad administrativa alguna.

Sin embargo nada se notificó al denunciante sobre las actuaciones desarrolladas por la administración municipal a la vista de la denuncia interpuesta.

El Ararteko, sin prejuzgar sobre el modo en el que el ayuntamiento correspondiente había tramitado el expediente sancionador, constató que el silencio observado por la administración municipal infringía palmariamente el contenido del artículo 11.2 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, que impone a las administraciones públicas la obligación de comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento. Así se le hizo saber al ayuntamiento en cuestión y se recomendó que, con independencia del momento procesal en el que el expediente sancionador incoado estuviera, le fuera notificada al interesado la circunstancia de que su denuncia había conllevado la incoación del pertinente expediente sancionador.

El ayuntamiento atendió la recomendación y notificó al reclamante en queja la decisión adoptada y, en consecuencia, el expediente fue objeto de cierre y archivo sin más trámite.

3.6.3. ACTUACIONES DE OFICIO

Sobre la necesidad de señalización del Hospital del Bidasoa (2/95/OF)

Se incoó, de oficio, un expediente de queja por la circunstancia de que en el denominado cruce de Mendelu -carretera de Hondarribia hacia Irún (Gi/4361)- existe una señal indicadora de la existencia del Tanatorio situado en el Hospital del Bidasoa, sin que la propia existencia del centro médico y de su servicio de urgencias estuviera debidamente señalado.

Valorando que el conocimiento de la ubicación del Hospital y de su servicio de urgencias era, al menos, de similar importancia al del Tanatorio, se recomendó al Departamento de Transportes e Infraestructuras Viarias de la Diputación

Foral de Gipuzkoa, titular de la vía y, en consecuencia, responsable de la instalación y conservación de la señales viales adecuadas, por mor de las previsiones contenidas en el artículo 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, la instalación de una señal que indicara la existencia del Hospital y del servicio de urgencias.

Si bien el referido departamento foral respondió a la recomendación que le fue dirigida en el sentido de que su Dirección de carreteras no coloca señales de información de ningún servicio, siendo los interesados los que las solicitan, limitándose a su autorización, el Ararteko, entendiendo que el ordenamiento jurídico asigna inicialmente esa responsabilidad a los titulares de las vías, insistió en el cumplimiento de la recomendación, sin que hasta la fecha se haya obtenido respuesta.

Sobre la necesidad de mejorar el procedimiento para la adquisición de los boletines necesarios para el estacionamiento en zonas reguladas por la OTA (17/95/OF)

Ante la constancia de las dificultades que, en determinadas franjas horarias, padecen los usuarios para obtener los talonarios que les habilitan para utilizar zonas de aparcamiento reguladas por la OTA, como consecuencia de que éstos únicamente pueden ser adquiridos en determinados establecimientos, cuyos horarios en ocasiones son limitados, se incoó de oficio un expediente de queja con objeto de que los responsables del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz valoraran la posibilidad de instalar máquinas expendedoras automatizadas, procedimiento utilizado en otras localidades del País Vasco.

A la petición de información que le fue cursada, el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz respondió que la instalación de máquinas automáticas expendedoras suponía, o bien un gasto que no estaba en condiciones de asumir, o bien que si tal servicio se ofrecía a través de empresas privadas, las condiciones de explotación no resultaban aceptables. En consecuencia han adoptado la decisión de que sean los estancos y los establecimientos hosteleros y comerciales de las zonas correspondientes los lugares donde los tickets puedan ser adquiridos. Según el Ayuntamiento, con este sistema, teniendo en cuenta que algunos de los establecimientos a que se ha hecho referencia tienen un horario continuado, el servicio está debidamente atendido.

El asunto se encuentra pendiente de análisis.

Sobre la supuesta irregularidad de tratamiento dado por los servicios de la Ertzaintza a una ciudadana (5/95/OF)

Se incoó de oficio un expediente de queja a la vista de una información de un presunto trato incorrecto otorgado por los funcionarios de una comisaría de la Ertzaintza a una ciudadana que se personó en las dependencias policiales para

conocer el estado de determinadas diligencias relacionadas con la detención de su esposo.

El problema se relacionaba con una supuesta obligación de formalizar una denuncia, con la dificultad añadida de que, al ser la persona interesada prácticamente invidente, y al no serle leído su contenido, se sintió totalmente indefensa.

La información facilitada por el Departamento de Interior del Gobierno Vasco nos hizo llegar a la conclusión de que la realidad difería sustancialmente de la versión que nos había sido inicialmente facilitada, habiendo podido constatarse la corrección de la actuación de los funcionarios policiales. Este hecho, junto a la circunstancia de que el ilícito que había motivado la incoación de las diligencias era de los de carácter público, y en consecuencia, perseguible de oficio, motivó el cierre y archivo del expediente, sin más trámite.

Investigación con relación a los incidentes ocurridos en la inhumación de los cadáveres de José Ignacio Zabala y José Antonio Lasa (11/95/OF)

Ante las escenas divulgadas sobre los incidentes producidos al dar sepultura a los cuerpos de José Antonio Lasa y José Ignacio Zabala en Tolosa, el Ararteko inició una investigación de oficio.

A tal efecto solicitó a ETB las grabaciones de los hechos, y al Departamento de Interior su versión de los hechos y la valoración de los mismos.

Se comunicó la apertura de esta investigación a los familiares, y por considerar que su versión podía ser fundamental, el Ararteko pidió su colaboración voluntaria.

En su escrito de contestación, los familiares de José Antonio Lasa y José Ignacio Zabala manifestaron que atribuían la responsabilidad de lo ocurrido a la Ertzaintza, y por tal motivo habían presentado una denuncia ante el Juzgado de Tolosa.

En este mismo escrito pedían al Ararteko que hiciese llegar al Presidente del Parlamento Vasco, a su Mesa, y a todos los grupos, su malestar por la actitud de la Comisión de Instituciones e Interior, al haber rechazado su presencia.

Dando cumplimiento a este deseo, el Ararteko dio traslado de esta protesta al Presidente del Parlamento, pidiendo expresamente que trasladase de la misma a la Mesa y a los grupos.

Por lo que respecta a la investigación iniciada, debido a que se interpuso una denuncia por los mismos hechos ante el Juzgado de Tolosa, el Ararteko suspendió su actuación con relación a este caso.

Sobre las lesiones sufridas por una ciudadana y por un funcionario de la Ertzaintza como consecuencia de la violencia vivida en las calles del País Vasco (36/95/OF)

Al tener el Ararteko conocimiento de que una ciudadana y un funcionario de la Ertzaintza habían sufrido lesiones de importancia como consecuencia de la violencia que se padece en las calles del País Vasco, se incoó un expediente de

queja en averiguación de las eventuales responsabilidades que pudieren constatarse.

Teniendo en cuenta que, a la vista de la información que nos fue facilitada por el Departamento de Interior del Gobierno Vasco, se ha tenido conocimiento de que por los dos hechos, no vinculados entre sí, se tramitan diligencias judiciales, el Ararteko, en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 13 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, ordenó el cierre y archivo del expediente, sin más trámite.

3.7. JUSTICIA

3.7.1. INTRODUCCIÓN

Durante 1995 se han recibido en esta área 64 quejas distribuidas como sigue:

Administración de justicia	50
Gobierno Vasco	6
Colegios de abogados	8

En el primero de estos grandes bloques se incardinan las quejas dirigidas contra el funcionamiento de la Administración de justicia, que según establece el art 9.2 de la Ley por la que se crea y regula esta institución, son remitidas al órgano con capacidad para investigar y resolver, es decir, y según los casos, al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial.

A este primer grupo pertenecen las quejas planteadas contra una demora excesiva en la tramitación de procedimientos judiciales, o en su fase de ejecución, y que en la mayoría de los casos encuentran su fundamento en la sobrecarga de asuntos de los distintos juzgados y tribunales.

De igual manera, pueden englobarse en este bloque las quejas referidas a la falta de notificación de actuaciones en los supuestos en que tras la presentación de una denuncia el juzgado competente opta por el archivo provisional de la causa. Un número importante de quejas que incidían en la función jurisdiccional en sentido estricto fueron rechazadas en virtud del art. 13 de nuestra ley y, por lo tanto, no son tenidas en cuenta en esta área.

El segundo bloque de quejas es el referido a la actuación de la administración autonómica en materia de justicia, materializada fundamentalmente en la gestión del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Es en este grupo de quejas donde el Ararteko tiene plenas facultades de actuación y control, por estar relacionadas con las competencias atribuidas a la CAPV por los arts. 13 y 34 y ss. del Estatuto de Autonomía, si bien es precisamente donde menos conflictos se plantean.

Durante el año 1995, las únicas quejas representativas fueron las planteadas por la asociación EIZIE, de intérpretes de euskara, contra la adjudicación a un empresa privada del servicio de interpretación del castellano al euskara y viceversa en los procedimientos judiciales en que tales servicios fueran requeridos por el juez, y que se incluye en el apartado de resúmenes de quejas.

Por último, y desde un punto de vista amplio del concepto de justicia, venimos considerando integrado en esta área un tercer bloque de quejas relativas al proceder de los colegios de abogados, ante las reclamaciones formuladas por los ciudadanos contra la actuación profesional de los letrados.

Conviene recordar a estos efectos que los colegios profesionales, dada su condición de corporaciones de Derecho público, están sometidos al Derecho administrativo, y por tanto, existe una parcela en que el Ararteko puede fiscalizar su actuación.

A este respecto, es preciso resaltar el progresivo aumento de quejas dirigidas contra la presunta inactividad de los colegios de abogados en los supuestos en que han de ejercer su potestad disciplinaria y velar por el respeto de las normas deontológicas en el ejercicio, por los abogados, de su profesión.

Si bien hay que decir que existe una cierta tendencia a cuestionar de manera refleja la actuación del profesional en los supuestos en que la resolución judicial no ha sido favorable a los intereses del reclamante, también es verdad que los procedimientos para exigir su responsabilidad ante el Colegio se alargan en ocasiones sin causa aparente.

Sobre este particular, conviene mencionar la ausencia en ocasiones de la necesaria motivación de la resolución que da fin al expediente, así como de los recursos que caben contra la misma.

3.7.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

Sobre la exigencia de titulación para actuar como intérprete de euskara en procedimientos judiciales (735/94)

Los reclamantes, pertenecientes todos ellos a Euskal Itzultzaile, Zuzentzaile eta Interpretarien Elkarte (EIZIE), plantearon la situación que, a su juicio, se deriva de la no exigencia del título de intérprete-jurado a la persona requerida para prestar el servicio de interpretación de euskara a castellano y viceversa en los distintos juzgados y tribunales con sede en la CAPV.

A este respecto, y tras un somero análisis de las disposiciones legales vigentes, es preciso hacer mención al artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual «en las actuaciones orales, el Juez o Tribunal podrá habilitar como intérprete a cualquier persona conocedora de la lengua empleada, previo juramento o promesa de aquélla».

Ello no obstante, en el ámbito penal, el art. 441 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal prevé que:

«El intérprete será elegido entre los que tengan título de tales, si los hubiere en el pueblo. En su defecto será nombrado un maestro del correspondiente idioma, y si tampoco lo hubiere, cualquier persona que lo sepa».

A la luz de estos dos preceptos, y por un principio de especialidad, parece claro que la facultad otorgada al juez con el fin de nombrar a cualquier persona que conozca el idioma, debiera operar subsidiariamente, en defecto de intérprete elegido entre los que tengan tal título.

Así, los reclamantes consideran inapropiado el que se delegue en una persona jurídica la designación de los profesionales que hayan de actuar a requerimiento de los jueces y magistrados.

Sobre este particular, los reclamantes alegaban que durante el año 1994 se adjudicó, por el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, el servicio de interpretación a una empresa de Bilbao.

En este sentido, y si bien cuando se trata de otras lenguas no cabe oponer reparo alguno, llamaba la atención el que en el caso del euskara, no se hiciera uso del Servicio Oficial de Traducción del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), cuyo Decreto de estructura número 461/91, de 30 de agosto, establece entre las funciones que desarrollará (art. 16.2.e):

«Interpretación al euskara o al castellano, cuando así lo soliciten los órganos jurisdiccionales a través del Departamento de Justicia, tales como vistas, careos, declaraciones, etc.».

Con este fin, el apartado 5 del mismo artículo, prevé que «el servicio oficial de traducción se responsabilizará de la totalidad de los trabajos aceptados por el mismo, sin perjuicio de que, *en su caso, pueda recurrir a la colaboración de terceros*».

Solicitada información al respecto del citado Departamento, mediante escrito del Viceconsejero de Administración de Justicia, se indicó, en lo que respecta a la prestación del servicio de traducción por una empresa privada, que ante la sobrecarga de trabajo del Servicio del IVAP, por las constantes demandas provenientes de las tres Audiencias, se impuso la búsqueda de otras medidas que evitasen una posible vulneración de la tutela judicial efectiva.

A tal efecto, el departamento, previa consulta al Consejo General del Poder Judicial, inició un expediente de contratación que adjudicó a mediados de 1994, y que no perseguía otro fin que el de un funcionamiento más eficaz de la Administración de Justicia.

En relación con la necesidad de que las personas que intervengan en los procedimientos judiciales como intérpretes posean la titulación requerida, cabe concluir en general el carácter subsidiario del intérprete no titulado en las actuaciones orales, por mor de los arts. 441 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y la preceptividad de la correspondiente titulación oficial en las actuaciones escritas, de manera más evidente en el ámbito penal.

Únicamente se planteó desde esta institución la conveniencia de establecer el oportuno control por el Departamento de Justicia sobre la empresa adjudicataria, con el fin de garantizar en todo momento la idoneidad profesional de las personas que a través de ella prestan finalmente el servicio de interpretación.

Sobre el contenido de las resoluciones dictadas por los colegios de abogados (496/95)

Se recibió en la institución un escrito de queja contra la falta de contestación del Colegio de Abogados de Donostia/San Sebastián a una denuncia formulada un año antes por un particular contra la actuación de un letrado.

A este respecto, es preciso indicar que, si bien la intervención de esta institución se dirigió a conseguir que por parte de esa corporación se dictara resolución, dado que había transcurrido un año desde que se interpusiera la queja, una vez conseguido esto, y a la vista del contenido de la misma, se estimó necesario trasladar al Colegio algunas consideraciones.

Tras un año de espera por parte de la promotora de la queja, la notificación cursada a la misma se limitaba a considerar correcta la actuación profesional del letrado en cuestión, careciendo de motivación alguna, siquiera breve, que permitiera conocer los fundamentos en que tal decisión se basaba.

Sobre este particular, conviene recordar que, en virtud de lo establecido en el art. 89 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación a las corporaciones de Derecho público por mor de su art. 2, las resoluciones contendrán la decisión, que será *motivada* en los casos a que se refiere el art. 54 del mismo texto legal, y expresarán además *los recursos* que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

La motivación de la decisión marca la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario, y ello porque si no hay motivación que la sostenga, el único apoyo de la decisión será la sola voluntad de quien la adopta, apoyo insuficiente, como es obvio, en un Estado de Derecho. Lo no motivado es ya, por este hecho, arbitrario, como se ha encargado de advertir numerosa jurisprudencia.

La motivación exigible puede ser sucinta, si es suficientemente indicativa, como una consecuencia inevitable del tráfico administrativo, que es normalmente un tráfico en masa, pero lo que no cabe es que sea inexistente.

Por otro lado, y en lo que a la expresión de los recursos que caben contra la resolución cuyo contenido se notificaba a la interesada, en el caso que nos ocupa se omitía referencia alguna a la posibilidad de recurrir tal decisión ante el Consejo Vasco de la Abogacía, así como los plazos en que podía llevarse a efecto.

Una vez informada la promotora de la queja de estos extremos, y obtenido el compromiso por parte del Colegio de cuidar con esmero el contenido de las resoluciones dirigidas a los ciudadanos que hubieran presentado alguna reclamación, se procedió al archivo del expediente.

3.8. MEDIO AMBIENTE

3.8.1. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio correspondiente al año 1995 el número de quejas en esta área ha sido de 66, lo que representa un 5,7% del total de las recibidas:

Por administraciones afectadas, las podemos agrupar de la siguiente manera:

- Ayuntamientos	62
- Gobierno Vasco	5
- Diputaciones forales	1

En cuanto a su contenido, podemos agruparlas en:

- Actividades urbanas clasificadas	60
- Otras afecciones medioambientales	6

En lo referente a las quejas enmarcadas en la subárea de actividades urbanas clasificadas, hemos de significar que nuevamente se reproducen las denuncias por las molestias de ruidos, olores, humos, etc. que se derivan del funcionamiento de este tipo de actividades, principalmente bares, pubs, gimnasios, academias de música, etc.

Frente a las agresiones medioambientales que padecen los vecinos como consecuencia del irregular funcionamiento de estos establecimientos públicos, formalizan las correspondientes denuncias ante los ayuntamientos, y recurren a esta institución tras meses de espera, incluso de años, sin solución a los problemas cuestionados, denunciando la supuesta pasividad o permisividad de los entes locales ante estas situaciones.

A este respecto hemos de precisar que estas actividades están sujetas al régimen de autorizaciones municipales, y por ello sujetas a un control administrativo permanente, que en virtud de lo previsto en el RAMINP corresponde a los ayuntamientos, por lo que es labor de este Ararteko recordar a las corporaciones locales que ejerzan esta función inspectora ante las denuncias cursadas por los vecinos, de cara a determinar si efectivamente son ciertos los hechos denunciados en cuanto a la comprobación del ayuntamiento de estas actividades respecto a las medidas correctoras impuestas en las preceptivas licencias municipales.

Desde esta institución, hemos podido constatar que muchos de los problemas que se derivan del funcionamiento de estas actividades se evitarían si antes de la concesión de la preceptiva licencia de apertura, los entes locales procedieran, tal como exige el art. 34 del RAMINP, a realizar la oportuna visita de comprobación para determinar si la actividad se ajusta a las medidas correctoras impuestas en la correspondiente licencia de instalación.

En relación con las quejas integradas en la subárea denominada «Otras afecciones medioambientales», hemos de significar que han sido pocas las

denuncias presentadas a instancia de parte. Entre ellas, podemos destacar las referidas a supuestos de mal funcionamiento de escombreras, denuncia contra la instalación de una celda de seguridad para el almacenamiento de las tierras contaminadas por HCH, así como la referente a la supuesta contaminación atmosférica derivada de los cambios de tráfico producidos en la ciudad.

Por otra parte, hemos de significar que en virtud de lo dispuesto en el art. 17.1 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, este Ararteko ha acordado intervenir de oficio ante las denuncias sobre supuestas irregularidades y afecciones medioambientales puestas en conocimiento a través de los medios de comunicación.

Así, podemos mencionar la investigación que se efectuó desde esta institución en relación con los residuos que una empresa dedicada a la fundición de aluminio había depositado en un vertedero de Las Carreras. También las actuaciones seguidas en torno a los bidones, con productos altamente contaminantes, detectados en terrenos de la Diputación Foral de Bizkaia, en Amorebieta.

Y, por último, hemos de mencionar el seguimiento realizado sobre las actuaciones llevadas a cabo por el Patronato del Parque Natural de Urkiola, respecto a la superación o invasión de los límites del referido parque por una actividad de cantera de la zona.

3.8.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

3.8.2.1. ACTIVIDADES URBANAS CLASIFICADAS

Inactividad de una entidad local ante la denuncia presentada por un vecino por las molestias de ruidos que padecía en su vivienda (487/94)

Un vecino de la localidad de Elgoibar formuló ante el Ararteko un escrito de queja por la pasividad del ayuntamiento de dicho municipio ante las denuncias que había presentado por las molestias de ruidos y olores que padecía en su vivienda como consecuencia del irregular funcionamiento de una actividad de bar-restaurante, ubicada bajo su inmueble.

En este sentido, el interesado alegaba que en reiteradas ocasiones la Ertzaintza había procedido a realizar mediciones sonoras en su vivienda, comprobando que se sobrepasaban los niveles máximos permitidos en la normativa vigente, y añadía que la referida actividad no estaba amparada en licencia alguna.

Primeramente, el Ayuntamiento de Elgoibar nos comunicó que la citada actividad estaba en funcionamiento desde el año 1954, teniendo concedido al efecto la correspondiente licencia de apertura con anterioridad a la aprobación del RAMINP de 1961.

Asimismo, nos informaban que no se había requerido al titular del establecimiento a que procediera a su legalización conforme determina el RAMINP,

dado que el Ayuntamiento tiene como norma exigir dicho trámite cuando se produce un cambio de titularidad. A su vez, consideraban que no era necesario practicar una visita de inspección por parte de los servicios municipales.

A este respecto hay que tener en cuenta que este tipo de actividades que están sujetas a licencia, crean una relación de permanencia con la Administración que permite un continuo reexamen de la forma en que se desarrollan las mismas. Por ello, en cuanto actividades sujetas a control municipal permanente, los ayuntamientos pueden exigir en cualquier momento su correcto funcionamiento.

Por otra parte, el hecho de que la actividad en cuestión dispusiera de la licencia municipal con anterioridad a la aprobación del RAMINP, no eximía a la misma de la adecuación a las condiciones técnicas previstas en el Decreto 171/85, de 11 de junio, sobre normas técnicas de carácter general, de aplicación a las actividades MINP a establecerse en suelo urbano residencial.

A la vista de estas consideraciones, este Ararteko elevó al Ayuntamiento de Elgoibar una recomendación, instando a que los servicios técnicos municipales procedieran a realizar la preceptiva inspección, con objeto de poder determinar si la actividad de bar-restaurante se ajustaba a las condiciones técnicas exigidas en el citado Decreto 171/85.

Asimismo, se solicitaba que si de dicha inspección se comprobaba que la actividad en cuestión no reunía las condiciones técnicas exigidas y se constatará la existencia de las molestias denunciadas, se realizara una valoración sobre la posibilidad de su realización.

Como respuesta a la recomendación formulada, el Ayuntamiento de Elgoibar nos informó que la Comisión de Urbanismo había acordado dar traslado de la recomendación al titular de la actividad con el fin de que comunicara la decisión que adoptara para tratar de solucionar el problema.

Este Ararteko recordó al Ayuntamiento que la decisión o acuerdo para la solución del problema objeto de la queja correspondía a la propia entidad local conforme prevé el RAMINP, que atribuye dicha competencia a los alcaldes, y por supuesto, la decisión sobre la consideración de la recomendación formulada desde esta institución.

Por último el Ayuntamiento de Elgoibar respondió que, en tanto se trataba de un bar-restaurante que estaba funcionando permanentemente desde el año 1954, sin que se hubiera producido queja alguna hasta la fecha, habían considerado no proceder a la inspección del local por parte de los servicios técnicos municipales.

Este Ararteko entendiendo no aceptada la recomendación formulada procedió al cierre y archivo del expediente, comunicando al Ayuntamiento que dicho incumplimiento se haría constar en el presente informe.

Falta de insonorización de una actividad de bar produciendo molestias a los vecinos (531/94)

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido por una comunidad de vecinos de Hernani, en el que denunciaban las irregularidades que se

derivaban del funcionamiento de una actividad de bar, ubicada en el bajo de su inmueble.

En este sentido, los interesados manifestaban que desde hacía varios años venían soportando los ruidos y molestias causadas por el referido bar, y que lejos de llegar a una solución amistosa con los propietarios del mismo, el problema se había agudizado al instalarse en el establecimiento altavoces de mayor potencia y volumen, así como por el hecho de que la actividad en cuestión permanecía prácticamente abierta todos los días hasta la madrugada, con su puerta y dos ventanas abiertas.

A su vez, los alegantes señalaban que a la vista de las denuncias formuladas ante el Ayuntamiento de Hernani, la referida entidad local había requerido al titular del establecimiento a que procediera a la instalación de un sistema de puerta de doble acceso y a reforzar la capacidad de aislamiento acústico existente en el local. Ello no obstante, los vecinos indicaban que había transcurrido el plazo impuesto al efecto, y que el titular de la actividad no había adoptado las medidas requeridas.

A este respecto, el Ayuntamiento de Hernani nos comunicó que los propietarios del bar en cuestión no habían podido adoptar las medidas referidas en plazo por coincidir dicho período en época de vacaciones.

Sin embargo, el titular de la actividad no por ello dejó de utilizar el equipo de música y de producir molestias por ruidos a los vecinos de las viviendas colindantes.

Por este motivo, y en tanto que de las mediciones sonoras realizadas sobre el local se había podido constatar que el nivel sonoro transmitido a las viviendas más afectadas excedía del nivel máximo permitido, este Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Hernani que como medida cautelar se procediera a la retirada del equipo musical y se le requiriera al titular de la actividad para que presentara el correspondiente proyecto de insonorización ajustado a las previsiones del Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco.

Finalmente, la referida entidad local resolvió proceder a la retirada temporal de la licencia de actividad de bar, en tanto el titular no retirara del local todo aparato musical distinto de radio, televisión o hilo musical que impidiera la apertura de la actividad mientras su titular no procediera a la retirada de los citados aparatos.

Es por ello por lo que entendiéndose solucionado el problema objeto de la queja, este Ararteko dio por finalizada su actuación en el presente caso.

Irregularidades en el funcionamiento de actividades de carnicería (556/94)

Un vecino de Bilbao presentó en esta institución una queja en la que mostraba su malestar por las irregularidades que se derivaban de unas actividades de carnicería, ubicadas en el mercado de Santutxu de Bilbao.

En este sentido, denunciaba que en los referidos locales se habían realizado determinadas obras de ampliación, instalando cámaras frigoríficas en los entrepisos

habilitados al efecto. Como consecuencia de estas reformas, los vecinos venían padeciendo molestias por los ruidos y vibraciones que producían los compresores de las cámaras frigoríficas, cuya incidencia era mayor en horario nocturno.

De la documentación facilitada por el Ayuntamiento de Bilbao pudimos comprobar que las obras que se realizaron en los locales de referencia fueron legalizadas.

Ello no obstante, resultaba un tanto confuso poder determinar si las instalaciones cumplían las medidas contempladas en la pertinente licencia de actividad, es decir, las condiciones técnicas necesarias para evitar que se produjeran molestias por ruidos y vibraciones, debido a que, si bien de los resultados de las mediciones sonoras que constaban en el expediente municipal se deducía que se sobrepasaban los límites sonoros permitidos, no había informes técnicos recientes que determinaran si los titulares de las referidas actividades habían subsanado o no las deficiencias detectadas.

Hay que tener en cuenta, asimismo, que en este tipo de establecimientos sucede a menudo que las medidas correctoras, que se imponen en la licencia de instalación, se cumplen en el momento de la puesta en funcionamiento de la actividad, y poco a poco, con el paso del tiempo sufre una laxitud en su aplicación.

Por todo ello, este Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Bilbao a que procedieran a realizar una nueva inspección técnica de las actividades de carnicería del mercado de Santutxu, para comprobar si las mismas se adecuaban a las medidas correctoras requeridas y a la vigente normativa urbanística.

La citada entidad local estimó que no era necesario practicar una nueva inspección, considerando que dichas actividades se desarrollaban conforme a la licencia de instalación otorgada y sin producir niveles sonoros superiores a los permitidos, basándose en informes que correspondían a años anteriores.

Este Ararteko, entendiendo la recomendación formulada como no aceptada procedió al cierre y archivo del expediente de queja de referencia, comunicando al Ayuntamiento de Bilbao que dicho incumplimiento se haría constar en el presente informe.

Molestias de ruidos por los ensayos de un grupo de música moderna (428/95)

Se recibió en esta institución una queja promovida por vecinos de Amurrio, en el que denunciaban que en una cabaña de dicha localidad un grupo de música moderna realizaba frecuentemente ensayos, y que esta actividad musical provocaba molestias en el entorno por el volumen en que se producía la música.

Puestos en contacto con el Ayuntamiento de Amurrio pudimos comprobar que habían tratado de mediar entre las partes afectadas -propietarios de la cabaña, músicos y vecinos-, tratando de consignar los diversos intereses que concurrían, con objeto de determinar un horario de ensayos en el que la producción de ruidos fuese lo menos molesta posible para la vecindad. Ello no obstante, no hubo una solución factible y razonable del problema.

Finalmente, en tanto que la actividad musical en cuestión carecía de licencia alguna para su ejercicio, el Ayuntamiento resolvió decretar la total prohibición de la realización de los ensayos musicales a los componentes de dicho grupo musical, apercibiéndoles de sanción si continuaban por un solo día más en la práctica de sus ensayos. Asimismo se les requirió para que, si pretendiese en el futuro realizar sus actividades musicales, solicitasen la licencia correspondiente para su tramitación como actividad molesta sometida al RAMINP.

Disconformidad por las sanciones de cierre impuestas al titular de una actividad de pub (616/95)

El propietario de una actividad de pub se dirigió a esta institución denunciando sentirse acosado por el ayuntamiento de su localidad por las sanciones de cierre decretadas contra el establecimiento por superar el aforo permitido.

A este respecto, el interesado manifestaba que su local era el único que se cerraba por tal motivo, y alegaba la dificultad que suponía controlar el aforo los fines de semana a altas horas de la madrugada.

Asimismo, indicaba que había formulado una solicitud de cambio de actividad ante el Ayuntamiento con objeto de mejorar la seguridad en el local y garantizar de esta forma los problemas de exceso de aforo que se daban en el establecimiento. Ello no obstante, señalaba que la referida entidad local le había negado tal posibilidad.

Puestos en contacto con el ayuntamiento, se nos informó que, según los datos que disponían, no constaba que por parte del interesado se hubiera solicitado, ni por consiguiente denegado, la realización de ninguna obra tendente a mejorar las condiciones de seguridad del local.

En este sentido, añadían en el informe municipal que la Corporación ni se había opuesto ni se opondría a cualquier obra o modificación de uso que supusiera una mejora en las condiciones de seguridad del local.

En relación con la discriminación alegada con respecto a otros locales, se pudo comprobar que la licencia de apertura y puesta en marcha concedida al titular de la actividad estaba condicionada expresamente a una ocupación máxima de 116 personas, condición que fue impuesta en atención a las especiales circunstancias del local, esto es, se trataba de un local de 290 m² de sótano, con una sola salida y una altura de evacuación aproximada de 3,40 m, por lo que el cumplimiento de aforo máximo señalado debía ser considerado como una medida fundamental de seguridad.

Pese a ello, y según constaba en el expediente municipal facilitado a esta institución, la citada medida de seguridad había venido siendo reiteradamente incumplida por el responsable o responsables del negocio, lo que había motivado la incoacción de varios expedientes sancionadores.

Así, se pudo comprobar que, con anterioridad a la sanción de clausura del establecimiento, la actividad había sido denunciada al menos en otras cinco ocasiones por superar el aforo máximo.

La sanción más grave y que motivó la suspensión de un año, quedó acreditada en el expediente incoado que los agentes actuantes contabilizaron en el local un mínimo de 505 personas, aforo que fue considerado como muy peligroso, teniendo en cuenta las circunstancias especiales del local, y que según constaba en el informe del Jefe de Bomberos municipal, hubiera provocado que el local «sólo hubiese resultado evacuable en caso de pánico para un número reducido de personas, quedando el resto, la mayoría de ellas, sin posibilidad de salir».

Por todo ello, se pudo determinar que el ayuntamiento había actuado sin ningún ánimo discriminatorio y guiados, para evitar riesgos para la seguridad de las personas en un local que tiene condicionado su funcionamiento al cumplimiento de un aforo concreto, en atención a la especial dificultad de evacuación en caso de necesidad.

En este sentido y a la vista de que la actuación administrativa había sido conforme a la legalidad vigente en el presente caso, el Ararteko dio por finalizada su actuación en dicho asunto.

3.8.2.2. **OTRAS AFECCIONES MEDIOAMBIENTALES**

Desacuerdo con la tala de árboles decorativos en la plaza del pueblo (420/95)

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido por vecinos de Antezana de la Ribera en el que denunciaban que el presidente de la Junta Administrativa de Antezana de la Ribera y el secretario de la misma habían procedido a la tala y derribo de cuatro árboles decorativos, en concreto, castaños, con más de 80 años de vida, situados en la plaza pública del pueblo.

Así, los vecinos manifestaban que si bien en concejo celebrado hacía más de un año se había acordado proceder a tal derribo, por considerar que los árboles dañaban el pavimento de la plaza, en sesión posterior queda patente que el sentir mayoritario de los restantes habitantes del pueblo era contrario a la tala de los árboles.

Ello no obstante, y ante la sorpresa de los interesados se procedió al derribo de los árboles.

A este respecto, el presidente de la Junta Administrativa informó a este Ararteko que la decisión de la tala de los árboles fue adoptada por acuerdo mayoritario, y a tal efecto remitía copia del acta de la sesión. Dicho acuerdo, que era el único que constaba en las actas administrativas, fue debido a los graves perjuicios que estos árboles estaban produciendo en el pavimento de la plaza dada su antigüedad.

Asimismo, señalaba que se había estudiado la posibilidad de plantar nuevos árboles en las inmediaciones de la plaza de acuerdo a la nueva ordenación.

Por ello, no apreciando irregularidad jurídica alguna en la actuación administrativa, se procedió al cierre y archivo del expediente de queja.

3.8.3. ACTUACIONES DE OFICIO

Presuntos vertidos incontrolados en una escombrera (1/95/OF)

A partir de una información publicada en un periódico se tuvo conocimiento de que se habían vertido más de 300 camiones de residuos en un vertedero de Las Carreras (Abanto), procedentes de los terrenos de una antigua empresa dedicada a la fundición del aluminio, de donde se podía presumir un posible contenido contaminante en los vertidos.

Tras cerciorarnos de la veracidad de la información, y ante la posibilidad de que entre las tierras vertidas pudieran existir materiales altamente contaminantes, se solicitó información del Ayuntamiento de Abanto.

El Ayuntamiento contestó diciendo que la explotación de la escombrera de la antigua mina denominada Lorenza contaba con la preceptiva licencia de actividad, aportando a tal efecto copia de la misma. También se indicaba que la empresa explotadora presentaba periódicamente una relación de los vertidos que se depositaban en la referida escombrera, señalando la procedencia, fecha, número de camiones y otras incidencias. Por último, remitía una copia de los análisis periódicos llevados a cabo por la empresa Gaiker, especializada en actividades medioambientales.

La institución contactó con técnicos de Gaiker para poder interpretar los resultados de los análisis, y al verificar la bondad de los mismos, dio por finalizada la actuación.

Superación del límite del Parque Natural de Urkiola por una actividad de cantera (6/95/OF)

Este Ararteko tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación de unas supuestas afecciones que se derivaban de la actividad de la cantera Amantegi sobre el Parque Natural de Urkiola.

En concreto, en la información aparecida en la prensa se indicaba que Canteras Amantegi había penetrado dentro del Parque de Urkiola, abriendo en el interior de dicho parque una pista sin las pertinentes autorizaciones.

A tal efecto, el presidente del Patronato del Parque Natural de Urkiola comunicó a este Ararteko que, efectivamente, la empresa de referencia había construido una pista que había penetrado dentro de los límites del parque sin la preceptiva autorización, y que, por tal motivo, se había iniciado un expediente sancionador por posible infracción de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

Finalmente, tras conocer la resolución del referido expediente sancionador, en el que se imponía a la empresa en cuestión una sanción consistente en una multa de 4.000.000 ptas., así como la exigencia de la reposición de la situación alterada a su estado originario, estableciendo a tal efecto las medidas que debía adoptar, este Ararteko dio por finalizada su actuación en el presente caso.

Depósito incontrolado de bidones tóxicos (15/95/OF)

Este Ararteko tuvo conocimiento de la presencia de unos bidones con producto altamente contaminante en terrenos de propiedad de la Diputación Foral de Bizkaia, en concreto, en el término municipal de Amorebieta.

En este sentido, en la noticia aparecida en prensa se indicaba que estos bidones estaban contaminando desde hacía cuatro años los citados terrenos, dado que con el paso del tiempo varios bidones se habían agrietado y su contenido se había desparramado en un área de 50 metros cuadrados, destruyendo completamente la vegetación y encontrándose la superficie afectada.

A tal efecto, solicitamos la pertinente información a la Diputada Foral de Medio Ambiente y Acción Territorial de Bizkaia para conocer las actuaciones que en su caso hubieran adoptado o de las medidas que iban a adoptar en aras de proceder a la descontaminación de los citados terrenos.

En este sentido, la Diputada del Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial nos informó que tan pronto conocieron la existencia de tales bidones y con el fin de solucionar inmediatamente el problema de contaminación creado, dicho departamento contactó con el Servicio de Residuos Tóxicos y Peligrosos de la Dirección de Calidad Ambiental de la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, quien procedió a analizar su contenido, comprobando que se trataba de aceite clorado, con un nivel de P.C.B. superior a 3.000 ppm, por lo cual se optó por encargar a una empresa especializada que procediera a su retirada y descontaminación del suelo. El costo de tal descontaminación lo asumía la empresa gestora a través de la cual la Diputación Foral había adquirido los terrenos.

A la vista de que se habían adoptado las medidas pertinentes en aras de proceder a la retirada y descontaminación del suelo afectado, este Ararteko dio por finalizada su actuación en el presente asunto.

3.9. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

3.9.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han presentado un total de 64 quejas, que en cuanto a su contenido se distribuyen de la siguiente manera:

- Obras públicas	27
- Servicios públicos	22
- Transportes	15

Las quejas referidas a la subárea de obras públicas cuestionan diversos aspectos que afectan a todos los trámites de ejecución de una obra pública, esto es,

desde la redacción del proyecto técnico hasta las responsabilidades que se derivan de la construcción.

Habitualmente aquellas quejas que se dirigen contra el contenido de los proyectos técnicos las promueven asociaciones, coordinadoras o colectivos de vecinos y se refieren a aspectos de oportunidad o a detalles técnicos concretos. El elemento que aglutina a los vecinos de una forma espontánea suele ser el rechazo a una determinada obra pública por los perjuicios que origina a un amplio número de afectados.

Antes de que la Administración comience la ejecución de cualquier obra pública le resulta indispensable disponer de los terrenos que debe ocupar para su construcción. El procedimiento que se sigue normalmente es el expropiatorio. Pues bien, este proceso da lugar a numerosas quejas que van desde quienes no desean, de ningún modo, que la Administración les expropie, hasta quienes solicitan ser expropiados, por estar, por ejemplo, sus terrenos calificados como zona verde; en otras ocasiones se reclama el pago inmediato del justiprecio; o bien daños en restos de parcelas sobrantes como consecuencia de haberse quedado sin acceso.

Por otro lado, las quejas referidas a la subárea de servicios no son muchas pero sí bastante variadas, al igual que lo son los servicios que presta la Administración. Se refieren, en general, a cuestiones tales como los servicios de suministro de agua domiciliaria apta para el consumo humano, la limpieza viaria y la eliminación de residuos sólidos urbanos, es decir, de basura.

En esta subárea el Ararteko actuó en tres ocasiones de oficio con motivo de que algunas administraciones al comprar autobuses para el servicio de transporte urbano o interurbano, no habían previsto acondicionarlos con rampas de acceso para minusválidos.

3.9.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

3.9.2.1. OBRAS PÚBLICAS

Daños y perjuicios en restos de parcela como consecuencia de la expropiación para acondicionar y mejorar un tramo de carretera (452/94)

Un vecino planteaba que había sido objeto de una expropiación por parte de la Diputación Foral de Álava para ejecutar el proyecto de acondicionamiento y mejora de la carretera C-6210 que discurre entre Respaldiza y Menagaray.

La Administración le había prometido en diversas ocasiones realizar el acondicionamiento de los restos de parcela sobrantes, sin que hasta la fecha hubiera cumplido lo prometido.

Como consecuencia de la expropiación, una finca carecía de acceso, por lo que no había podido sembrarlo; y, además, en otra finca era preciso reparar

unos tubos de desagüe para evitar que se inundara, al haber subido de nivel la cota de la carretera.

A la petición de información del Ararteko la Diputación Foral de Álava contestó diciendo que había valorado en 51.557 ptas. los daños ocasionados por no haber podido el interesado sembrar la parcela de 1.829 m² de superficie. Por otro lado, reconocía que un resto de parcela se encontraba sin acceso, y para solucionarlo sería necesario prolongar la obra de drenaje existente, y construir un camino de servicio de unos 230 metros de longitud que conectara la finca con el camino rural existente; todo ello conllevaba una expropiación adicional de aproximadamente 1.380 m², a lo que habría que añadir el costo de acondicionamiento del camino.

Finalmente, se le indicó al interesado que se pusiera en contacto con la Diputación Foral con objeto de valorar la conveniencia de que la Administración le expropiara la totalidad de la finca, habida cuenta del coste económico y de los problemas adicionales de expropiación que representaba dotar a ese resto de parcela de un acceso adecuado.

Mediación del Ararteko para determinar a qué organismo le corresponde el mantenimiento de la carretera de acceso al embalse de Aixola (633/94)

Los alcaldes guipuzcoanos de Eibar y Elgeta, y los vizcaínos de Ermua y Zaldibar solicitan la mediación del Ararteko para determinar a qué organismo le corresponde el mantenimiento de la carretera que, arrancando de la CN-634 a la altura de Ermua, da acceso a la presa de Aixola.

Se daba la curiosa circunstancia de que el camino discurría por dos territorios forales, Gipuzkoa y Bizkaia, y por tres territorios municipales, Ermua, Zaldibar y Elgeta. Además, el pequeño pantano, que construyó la Confederación Hidrográfica del Norte de España a finales de la década de los 70, es el que suministra el agua a la población de Eibar, correspondiendo la gestión del suministro al Consorcio de Aguas de Gipuzkoa. Asimismo, el pantano tiene un alto valor paisajístico, de ahí que sea muy utilizado como lugar de ocio y esparcimiento por los vecinos de Ermua y Eibar.

El Ararteko después de visitar el camino a la presa se reunió con los cuatro alcaldes afectados y con los titulares de los departamentos forales de obras públicas e hidráulicas de Gipuzkoa y Bizkaia. En estas reuniones los alcaldes de los municipios por cuyo territorio discurría la mayor parte del trayecto, esto es, Zaldibar y Elgeta, manifestaron su escaso interés en el mantenimiento de la carretera, ya que a sus vecinos apenas les prestaba ningún servicio.

Finalmente, el Ararteko concluía que, al concurrir en la carretera una serie de circunstancias excepcionales en cuanto a su situación y uso, resultaba conveniente la cooperación de las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa.

Planteaba como propuesta concreta que el primer kilómetro de la carretera que da servicio a una serie de asentamientos y actividades continúe bajo titularidad municipal, es decir, de los Ayuntamientos de Ermua y Zaldibar. Por el contrario, el tramo restante hasta alcanzar la presa de Aixola, cuyo trazado se

apartaba del camino originario, debería ser asumido por las diputaciones forales implicadas mediante la firma de un convenio.

En este convenio se proponía que en primer lugar la Diputación Foral de Gipuzkoa procediera a la reparación y puesta al día de la carretera, y, a continuación, ambos organismos forales procederían a cofinanciar el mantenimiento de la carretera en proporción a la longitud del trazado que discurría por cada uno de los territorios históricos. De esa manera la Diputación Foral de Bizkaia asumiría el 59% del coste de la financiación del mantenimiento, y la de Gipuzkoa el 41% restante, además de asumir la responsabilidad directa e inmediata de promover su mantenimiento y conservación.

Sobre las molestias que deben soportar algunos vecinos, con motivo de la ejecución de obras públicas (22/95)

Vecinos de una barriada de caseríos de Irun se dirigen al Ararteko en protesta por los daños y perjuicios que les está causando la obra de construcción de una estación de tratamiento de aguas potables en el barrio de Elordi, especialmente por los daños que provoca en los caminos de acceso.

Admiten los vecinos que una obra de esta envergadura, de unos 1.000 millones de presupuesto, va a suponer una mejora de servicios y calidad de vida para la generalidad de los vecinos de Irun, y esto les obliga a soportar ciertas molestias. Sin embargo, entienden también que es obligación de la Administración el adoptar medidas reparadoras y compensatorias que sirvan para aminorar los perjuicios que las obras públicas causan a quienes las tienen que soportar, especialmente cuando la ejecución de las obras se va a prolongar durante casi un año, como es el caso.

Finalmente, el Ararteko tras visitar los caminos y la obra se dirigió al Ayuntamiento de Irun y al Departamento de Obras Públicas del Gobierno Vasco, como promotores de las obras, pidiéndoles que se garantice el mantenimiento en adecuadas condiciones de al menos alguno de los caminos de acceso al barrio, así como la inmediata reparación, antes aun de que finalicen las obras, de algunos tramos de los caminos de acceso.

3.9.2.2. SERVICIOS

Denuncia contra el Ayuntamiento por limitar el espacio dedicado a local para la tercera edad instalando un bar restaurante en un equipamiento social (704/93)

Un colectivo de vecinos de la tercera edad denuncia que el Ayuntamiento de Lemoiz va a dedicar parte del edificio de la «Casa de Pescadores» de Armintza, del que es propietario, al uso de bar-restaurante, lo cual no estaba previsto en el proyecto técnico originario de rehabilitación del edificio. Además, el que se introduzca ese uso de hostelería va a suponer que se limite el espacio dedicado a local de la 3ª edad.

Dado que las obras se financiaron con cargo a los programas de bibliotecas y casas de cultura de varios planes forales de obras y servicios, se solicitó información a la Diputación Foral de Bizkaia, además de al Ayuntamiento de Lemoiz. Incluso el propio Ararteko se desplazó a Armintza para conocer de forma directa los pormenores de la problemática.

Tras un detallado estudio, el Ararteko informó al colectivo de vecinos que, en principio, las corporaciones locales están habilitadas por ley a promover actividades económicas, entre las que se encuentran incluidos los bares-restaurantes. Por otro lado, no existía ninguna norma que regulara las dimensiones y características que debe reunir un local de la tercera edad. Es decir, que tanto su creación como el fijar su superficie era una cuestión discrecional para el Ayuntamiento, sobre la que el Ararteko no podía entrar a valorar.

Puntualizaba el Ayuntamiento que la función del bar-restaurante era obtener ingresos que permitieran financiar las actividades culturales que se fueran a realizar en la «Casa de los Pescadores», sin que ello afectara sustancialmente a la superficie dedicada a equipamientos sociales y culturales.

En el aspecto urbanístico, las Normas Subsidiarias de Lemoiz declaran protegido el edificio y establecen como uso el de equipamiento comunitario, el cual tolera las actividades de espectáculos pero no las de hostelería.

Respecto a las subvenciones concedidas por la Diputación Foral de Bizkaia con cargo al Plan Foral de Obras y Servicios, se pudo comprobar que tales ayudas se habían concedido con base en un proyecto arquitectónico, aprobado por el Ayuntamiento en su día, que no incluía en su programa de usos el de hostelería.

Finalmente, el Ararteko dirigió al Ayuntamiento de Lemoiz la siguiente recomendación:

- «1- Se deberán modificar puntualmente las Normas Subsidiarias de planeamiento en lo referido a los usos autorizados en los equipamientos colectivos, ya que la actual redacción del art. 36 de la Ordenanza Urbanística no ampara el uso de bar-restaurante que se pretende instalar en la Casa de Pescadores de Armintza.
- 2- Se deberá poner en conocimiento del Departamento de Relaciones Municipales de la Diputación Foral de Bizkaia el cambio parcial del destino de la Casa de Pescadores de Armintza, con los motivos que lo justifican, ya que la financiación de la obra de reforma ha provenido, en su mayor parte, de este órgano foral, con cargo a programas destinados a promover actuaciones de interés cultural.»

Disconformidad de los vecinos con el Ayuntamiento por la repercusión del coste de reparar una toma de agua (528/94)

Una comunidad de propietarios de Bilbao plantea que el Ayuntamiento les había requerido para el abono de 98.885 pesetas en concepto de reparación de la toma de agua y cambio de llaves que da suministro al inmueble.

Frente a este requerimiento alegaban que esa toma de agua era común para su portal y el siguiente, por lo que en todo caso sólo les correspondería abonar la mitad del importe del recibo; además, el Ayuntamiento no había informado ni a los vecinos ni a la comunidad de propietarios sobre la ejecución de esa obra. Por último, habían presentado un recurso, y en lugar de contestarles, les habían remitido el recibo con recargo.

Se pidió información al Ayuntamiento de Bilbao, y en su contestación admitía que la reparación de la toma y cambio de llave de paso afectó a dos inmuebles distintos, al ser la toma común a ambos, por lo que cada uno sólo debería abonar el 50% del importe de la reparación.

También indicaba que si al hacer la reparación no avisaron previamente a la comunidad de propietarios fue porque se trataba de una reparación urgente y en aquel momento no encontraron ningún vecino en el inmueble.

Tras informar a los vecinos que el Ayuntamiento iba a girar un nuevo recibo por el 50% del importe del anterior, se procedió al cierre del expediente.

Filtraciones de residuos fecales en terrenos de su propiedad (89/95)

Un vecino de Getxo denunciaba las graves condiciones higiénico-sanitarias que presentaba el terreno de su propiedad, debido a la inundación de residuos fecales procedentes de una finca colindante.

En este sentido, el Ayuntamiento de Getxo nos remitió un informe técnico en el que se indicaba cuáles eran los motivos por los que se producían las filtraciones de aguas fecales, así como se formulaban algunas soluciones técnicas que pudiera adoptar el vecino denunciado para que los vertidos circularan sin producir molestias.

Ello no obstante, en el referido informe se entendía, a su vez, que el problema que se planteaba ante los vecinos era un conflicto entre particulares que tenía su encaje legal en la jurisdicción ordinaria y no en la vía administrativa.

A este respecto, el Ararteko, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 245 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y, a su vez, recordando al Ayuntamiento que ya en el año 1994 había requerido al propietario de la finca que producía las filtraciones, mediante decreto de alcaldía, a que procediera a la subsanación de las deficiencias detectadas, elevó al Ayuntamiento de Getxo una recomendación. En ella instó a que dictaran una nueva resolución mediante decreto de alcaldía, requiriendo al vecino para que adoptara alguna de las soluciones propuestas en el informe técnico municipal e imponiéndole para su ejecución un plazo determinado.

El Ayuntamiento de Getxo aceptó la recomendación formulada por este Ararteko en todos sus términos, con lo cual se procedió al cierre y archivo del expediente de queja de referencia, entendiendo que en breve plazo se solucionaría el problema objeto de la queja.

3.9.3. ACTUACIONES DE OFICIO

Compra de autobuses para el servicio de transporte urbano sin rampas de acceso (4/95/OF)

Este Ararteko tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación de la problemática suscitada en torno a la decisión adoptada por el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián de comprar diez autobuses para el servicio de transporte urbano sin rampas de acceso para minusválidos, por lo que consideró procedente iniciar una investigación de oficio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17.1 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución.

En este sentido, teniendo en cuenta que el art. 49 de la Constitución obliga a los poderes públicos a realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales o psíquicos, a los que debe prestar la atención especializada que requieran, y deben ampararlos especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I de la Constitución española otorga a todos los ciudadanos, este Ararteko, en aras de alcanzar una igualdad material de todas las personas, elevó al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián una recomendación. En ella instó a que modificaran la decisión acordada de comprar los autobuses para el servicio de transporte urbano, en el sentido de incluir en ésta las adaptaciones técnicas necesarias para la debida atención de los usuarios con minusvalías u otro tipo de necesidades especiales, y que al efecto se habilitaran las rampas de acceso en los referidos vehículos.

A este respecto, fue convocado el Consejo de Administración de la Compañía del Tranvía de Donostia/San Sebastián en sesión extraordinaria, en la cual se acordó, finalmente, la compra de diez nuevos autobuses de plataforma baja con rampas de acceso para minusválidos.

Agradeciendo el acuerdo adoptado, el Ararteko dio por finalizada su actuación en el asunto reseñado.

Dificultades de una persona con minusvalía en el acceso a un autobús adaptado (14/95/OF)

En una carta al director remitida a un periódico por una persona con minusvalía, que precisaba de una silla de ruedas electrónica para moverse de forma autónoma, denunciaba los problemas que tuvo que padecer cuando quiso acceder a un autobús adaptado que cubría el servicio Donostia-San Pedro.

En este sentido, el denunciante manifestaba que cuando solicitó al conductor del autobús para que accionara la rampa de acceso para sillas, se negó a realizar dicha operación alegando que no conocía su funcionamiento; en ningún momento mostró una actitud de colaboración para facilitar su acceso al autobús, por lo que tuvo que recurrir a terceras personas para subir al mismo.

Asimismo, indicaba que tras finalizar el viaje, se volvió a producir la misma situación, ya que el conductor no accionó el dispositivo de la rampa, y tuvo que recurrir nuevamente a otras personas para descender del autobús.

A la vista de la situación irregular denunciada, este Ararteko se dirigió al Diputado Foral de Transportes y Carreteras de Gipuzkoa, solicitando que procediera a la investigación de las circunstancias que concurrieron respecto a la atención que recibió esta persona con minusvalía y que nos informara del resultado de dicha actuación.

A este respecto, desde la referida entidad foral se nos comunicó que desde 1993 venían impulsando la adquisición de vehículos de plataforma baja con rampa de acceso para silla de ruedas mediante una subvención de 10.500.000 ptas., con el fin de que los concesionarios sustituyeran los autobuses tradicionales por vehículos de estas características.

A su vez, indicaban que la finalidad de incorporar dichos vehículos era potenciar el uso del transporte regular de viajeros haciéndolo más accesible a personas con movilidad reducida, colectivo éste en progresivo crecimiento, al tiempo que se posibilitase el uso de un transporte público colectivo a personas que se desplazan en silla de ruedas.

Por otra parte manifestaban que, efectivamente, habían detectado algunas deficiencias, según noticias aparecidas en la prensa, deficiencias debido en parte a que los propios autobuses son tan bajos que en ocasiones la plataforma presenta dificultades de funcionamiento por la acción de elementos extraños que se adhieren a la misma, además de las averías que surgen en cualquier mecanismo técnico, dificultades agravadas por la no homologación de las alturas de las aceras sobre las que debe apoyarse.

Ello no obstante, se había requerido a los concesionarios que extremaran sus medidas de mantenimiento de dichas plataformas con el fin de evitar los problemas enunciados, además de instarles a que realizaran una labor de concienciación entre sus empleados para lograr los fines perseguidos en la implantación de estos vehículos.

Por todo ello, en virtud de las medidas que se habían adoptado desde la referida entidad foral con objeto de dar solución a los problemas denunciados, el Ararteko dio por finalizada su actuación en el presente caso.

Sobre la necesidad de acometer obras para superar los peligros que derivan de la existencia de determinado cruce a nivel (28/95/OF)

De oficio, se incoó expediente de queja al haberse constatado que en la autovía N-240, circulando en dirección a Legutiano, existe un carril de desaceleración regulado con una señal de stop para, superando el tráfico en dirección a Vitoria/Gasteiz, incorporarse a la vía por la que se accede al Polígono Industrial de Gojain. Se había podido constatar que, a las horas de mayor afluencia de trabajadores a sus empresas, el número de vehículos que pretenden acceder a la vía que conduce al polígono industrial referido excede de las posibilidades de asunción del carril de deceleración, por lo que ocupan parte del carril

izquierdo de los dos que componen la calzada con el sentido de circulación indicado, y genera un peligro real de colisión.

Solicitada información a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco y al Departamento de Obras Públicas y Transportes de la Diputación Foral de Álava, los responsables de ambas instituciones nos confirman que la insuficiencia constatada es real.

Teniendo en cuenta que los servicios de la Unidad de Tráfico de la Ertzaintza ya habían adoptado las medidas pertinentes para extremar la vigilancia y el control en el referido punto y que la Diputación Foral de Álava ha adoptado las medidas administrativas pertinentes para acometer la construcción de un enlace a desnivel, se cierra y archiva el expediente sin más trámites, al haberse dado una solución conyuntural y estructural al problema.

3.10. **SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL**

3.10.1. **INTRODUCCIÓN**

En esta área se han presentado 85 quejas, un 7,3% sobre el número total de quejas.

De acuerdo con la división por subáreas las quejas que componen esta área se distribuyen del siguiente modo:

- Sanidad	49
- Bienestar Social	36

La distribución de quejas en función de las administraciones afectadas es la siguiente:

- Gobierno Vasco	49
- Diputaciones forales	30
- Ayuntamientos	8

Muchas de las quejas que se han recibido en el apartado de sanidad, han estado relacionadas con el derecho a la información.

Este derecho a la información es un derecho instrumental, que no constituye un fin en sí mismo, pues su principal razón de ser está en que es un camino para lograr otros objetivos, distintos a la mera información. Este derecho resulta especialmente importante en algunas de las manifestaciones del derecho a la salud y muestra de ello es el reconocimiento que ha tenido en el catálogo de derechos de los usuarios.

Entre las quejas referidas a denegaciones de reintegros de gastos han sido también varias las que han tenido su origen en una falta de información adecuada por parte de los profesionales sanitarios. En este sentido, no es aventurado

pensar que algunos de estos pacientes, disconformes con su tratamiento o diagnóstico, no hubiesen acudido a la sanidad privada, cuyo costo han pretendido recobrar, de haber conocido su derecho a contar con una segunda opinión.

No han faltado quejas en las que algunos pacientes denunciaban una atención inadecuada o negligente. El derecho a ser debidamente informado respecto de su propio proceso, al no haber sido satisfecho adecuadamente, se encontraba en el origen de muchas de estas quejas.

Los esfuerzos de la Administración sanitaria por utilizar de un modo eficaz los recursos disponibles pueden explicar determinadas actuaciones erróneas detectadas en algunas quejas. En estos casos, el derecho que tiene la Administración de repercutir los gastos ocasionados por la asistencia prestada a un paciente a terceros obligados a su pago se había aplicado equivocadamente. Los hechos habían sido denunciados por algunas víctimas de agresiones físicas, a quienes un determinado centro hospitalario había facturado el coste directamente, ante la dificultad de dirigirse al tercero obligado al pago (el agresor). La incorrecta exigencia del seguro escolar, en grados de enseñanza en los que dicho seguro no es obligatorio, puede haber obedecido a este mismo comportamiento.

Las quejas recibidas en el apartado de bienestar social han estado muy relacionadas con algunos de los problemas a los que se hace referencia en los informes sobre residencias de tercera edad y sobre asistencia domiciliaria. La escasez de los recursos disponibles, la indefinición de criterios sobre los precios a pagar por los beneficiarios así como sobre las personas obligadas a su pago, y la aplicación de criterios para el acceso a estos servicios asistenciales, han estado en el origen de gran parte de las quejas.

Por último, merece llamar la atención sobre la excesiva demora en la concesión de peticiones de asistencia detectada en algunos expedientes de queja. La finalidad a la que se destinan estas ayudas reclama una mayor urgencia en su tramitación.

3.10.2. **SELECCIÓN DE QUEJAS**

3.10.2.1. **SANIDAD**

Silencio administrativo por parte de algunos servicios de atención al paciente (477/94)

Una persona que se mostraba disconforme con cierta actuación de los servicios de Osakidetza sobre las modificaciones que había sufrido en su hora de consulta médica, presentó un escrito de reclamación en el Servicio de Atención al Paciente y Usuario (SAPU). Varios meses después, no había obtenido respuesta alguna, por lo que recurrió a esta institución.

No era la primera vez que el Ararteko recibía quejas de ciudadanos que manifestaban no haber recibido respuesta a sus planteamientos expresados por

escrito en dichos servicios. Por ello, el Ararteko se dirigió a Osakidetza manifestando que, ante tales hechos, el paciente ponía en duda la validez de los mecanismos formalmente establecidos para hacer oír su opinión y sentía su impotencia ante el sistema administrativo. Por ello, llamaba la atención sobre la necesidad de dar respuesta a las quejas presentadas debidamente por los usuarios, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 de la Orden de 19 de junio de 1990, del Consejero de Sanidad.

En respuesta a lo anterior, la Dirección General de Osakidetza remitió sendas circulares a las Direcciones de Área para que transmitieran a los SAPU de su ámbito territorial la necesidad de dar respuesta expresa a las reclamaciones planteadas en los mismos.

Un asunto administrativo, demora en la prestación de asistencia sanitaria (10/95)

Una persona se dirigió a esta institución indicando que su hijo debía ser intervenido quirúrgicamente en un centro público de la Comunidad Autónoma de Navarra, a donde había sido remitido por Osakidetza, pero que dicha intervención se estaba demorando debido a una deficiente coordinación entre los servicios de salud de ambas comunidades.

Según dicha persona, el centro receptor del paciente había dado ya su conformidad a la intervención quirúrgica solicitada, pero exigía a Osakidetza determinada documentación en relación con la asunción de los gastos que generara dicha actuación, trámite que este organismo sanitario consideraba innecesario efectuar. De esta manera, se estaba retrasando la prestación de la asistencia sanitaria que requería el joven.

Esta institución se dirigió a Osakidetza interesándose por el caso. Se nos informó que su postura se debía a que el hospital de destino era un centro público, integrado en el Sistema Nacional de Salud, por lo que entendía que no era factible que este centro facturara a un organismo sanitario, también público, como es Osakidetza.

No obstante lo anterior, y con el fin de desbloquear el asunto, Osakidetza remitió al centro navarro un escrito en el que se contemplaba la asunción de gastos mencionada, tras lo cual el joven pudo ser atendido en breve en ese centro sanitario.

Reclamación de cantidad por atención sanitaria (175/95)

Algunas personas presentaron una queja porque un hospital del sistema público de salud les había pedido el abono de las cantidades correspondientes al coste de la asistencia que habían recibido. Esta actuación del hospital tenía su origen en que las lesiones por las que fueron atendidas estas personas eran fruto de lesiones causadas por terceras personas.

En opinión de la institución del Ararteko el derecho a reclamar el importe de la cantidad por la asistencia prestada, nace del perjuicio que la conducta del agresor ha ocasionado a la víctima, lo que le permite precisamente personarse como parte interesada en los procesos que se sigan contra el agresor. Sin embargo, el mecanismo de sustitución de la persona obligada a pago, es decir, la sustitución del agresor por la víctima asistida, carece de amparo normativo.

Por ello, se dirigió una recomendación al SVS/Osakidetza para que dictase las instrucciones oportunas para que en aquellos casos en los que una persona fuese asistida por lesiones causadas por un tercero, repercuta el importe únicamente en la persona causante del daño, sin que, en su defecto, se persiga al asistido.

Conocida esta situación, y coincidiendo con la recomendación del Ararteko, el Director General del SVS/Osakidetza dictó las instrucciones oportunas dirigidas a corregir estas actuaciones irregulares.

La reasignación de médico y el derecho a la información (61/94)

Una asociación de vecinos presentó una queja por el modo en que se llevó a cabo la reasignación de médicos en un centro de salud.

Un centro de salud vio incrementada la población a la que atendía, tras la construcción de un grupo de viviendas cercano. Como consecuencia de ello, se dotó de un facultativo más al centro, dando lugar a una nueva redistribución de las tarjetas individuales sanitarias (TIS). Esto se hizo de oficio, afectando el cambio a unas 1.500 personas, que no fueron informadas previamente.

A pesar de que el conflicto que motivó la queja fue solucionado finalmente, puesto que varias de las personas afectadas habían vuelto a solicitar el cambio de médico, el Ararteko pidió un informe para conocer el método utilizado en situaciones similares.

En el informe remitido por la Dirección General de Osakidetza se indicaba que no existía un procedimiento de común aplicación.

En algunos centros o áreas se comunica a los usuarios el hecho que les afecta, las medidas adoptadas y las opciones de las que disponen, al tiempo que se les indica que pueden ejercer el derecho a la elección de médico. Por el contrario, en otros supuestos como el que motivó la queja, que no eran excepción, no se informaba de las modificaciones, sin perjuicio de que en la asignación de oficio se tuviesen en cuenta algunos factores como el mantenimiento de grupos familiares.

En el mismo informe, Osakidetza reconocía que estas situaciones debían ser corregidas y con este objeto dictó una instrucción para extremar la información que permita ejercer al usuario el derecho a la libre elección de médico con carácter previo a la utilización de servicios asistenciales.

Esta instrucción significaba un avance en la adecuación de la actuación administrativa al derecho a la información, tras lo cual, y después de comunicar esta decisión a la asociación que presentó la queja, se archivó el expediente.

El seguro escolar y la repercusión del gasto por la asistencia sanitaria prestada a los alumnos (171/95)

Unos alumnos de enseñanza primaria fueron atendidos en un centro de salud como consecuencia de un accidente sufrido dentro del horario escolar. Por esta circunstancia, se solicitó a sus acompañantes el justificante del seguro escolar para la cobertura de la asistencia.

La queja, presentada por una asociación de padres de alumnos de Bizkaia, nada tenía que ver con la asistencia que se dio a los alumnos accidentados, sino con la exigencia del seguro escolar.

En principio, la pretensión de reclamar al seguro escolar el pago del importe de la asistencia prestada por Osakidetza era correcta, y viene recogida de manera expresa en repetidas normas, la última de ellas en el Real Decreto 63/1995 sobre ordenación de prestaciones sanitarias.

Una vez reconocido el amparo normativo para la reclamación del pago a un tercero obligado, en este caso al seguro escolar de los alumnos, quedaba pendiente de analizar el alcance que tiene la obligatoriedad de este seguro en la enseñanza no universitaria.

Era en este punto donde la queja encontraba su fundamento, debido a que, como el posterior informe solicitado al SVS/Osakidetza reconocía, el seguro escolar no era obligatorio en el nivel de enseñanza al que pertenecían los alumnos atendidos.

Como consecuencia de ello, el Director General de Osakidetza comunicó a todas las direcciones de los centros, tanto ambulatorios como hospitalarios, las normas de actuación respecto del seguro escolar para evitar situaciones como la que motivó la queja. Con ello se suspendieron las actuaciones iniciadas con motivo de la queja presentada por la asociación de padres de alumnos.

Adjudicación de plazas en el programa de vacaciones para la tercera edad del INSERSO (819/95)

Esta institución recibió varias quejas sobre el modo de adjudicación de plazas del Programa de Vacaciones para la Tercera Edad, promovido por el INSERSO durante la presente temporada 1995-96.

Dichas plazas se solicitaban en las agencias de viajes autorizadas para ello y el plazo se abría el día 27 de setiembre de 1995, a las 10 de la mañana, mediante la conexión de un programa informático entre dichas agencias y el INSERSO.

El motivo de la queja era que, según los reclamantes, un minuto después de la apertura del plazo y de dicha conexión, se encontraban cubiertas numerosas plazas y, en concreto, todas las correspondientes a Álava, para las salidas de los días 11 y 25 de abril de 1996, con destino a Mallorca. Consideraban dichas personas que ello era materialmente imposible en tan breve espacio de tiempo, por lo que se inclinaban a pensar en la posibilidad de que algunas agencias

hubieran aceptado solicitudes con anterioridad a la hora oficial de apertura señalada, con el consiguiente perjuicio para todos aquellos que habían respetado el turno debido y habían esperado la cola durante varias horas. Esta misma opinión fue transmitida a través de los medios de comunicación locales, que se hicieron eco del asunto.

Si bien la promoción del programa corresponde al Ministerio de Asuntos Sociales, las diputaciones forales vascas contribuyen a su financiación. Este hecho y el interés en el esclarecimiento y transparencia del caso, llevó al Ararteko a interesarse por el mismo ante el Departamento Foral de Bienestar Social de Álava, toda vez que el problema afectaba a un gran número de personas pertenecientes al colectivo de la tercera edad.

En respuesta, dicho departamento foral indicó, en síntesis, lo siguiente:

- A) Por una parte, desmentía las sospechas señaladas y admitía la posibilidad real de que pudieran agotarse dichas plazas en tan breve tiempo. Para ello, la Diputación manifestaba que el número de plazas en Álava, para las fechas y destino señalados, ascendían a 22. Igualmente, que el número de agencias de viajes autorizadas en este territorio para la venta de plazas del programa era también de 22. Añadía que, por tanto, si cada agencia emitiera un billete para dicho destino en el primer momento de la apertura de la venta, quedarían agotadas las plazas mencionadas. Además, incluía que cada agencia puede disponer de más de un terminal informático y que cada uno de ellos puede formalizar hasta un máximo de 9 reservas en cada acceso al programa, lo que supone una mayor rapidez en las ventas.
- B) Por otra, se había constatado una deficiencia en el Pliego de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas, por las que se regía el programa, en el sentido de que no prohibían expresamente las preinscripciones. Esto posibilitó que algunas agencias de viajes las efectuaran, creando expectativas entre los solicitantes, aunque pudieran ser infundadas, puesto que el acceso al programa informático para la reserva efectiva de las plazas no pudo efectuarse hasta las 10.00 horas del 27.09.95.

Por ello, el Departamento de Bienestar Social de Álava indicó que había planteado al INSERSO la conveniencia de adoptar las medidas necesarias tendentes a evitar que tales preinscripciones se repitieran en programas futuros. Añadió que en las reuniones que periódicamente mantiene con dicho organismo seguirá insistiendo en ello, así como en aquellas otras propuestas que pudieran surgir tendentes a mejorar el sistema que, aunque complejo, resulta muy favorable para el colectivo al que va dirigido.

Con esta actuación, el Ararteko consideró agotadas las posibilidades de intervención en el asunto, según las competencias que tiene reconocidas, por lo que archivó el expediente.

Denegación de una solicitud de ayuda por presentar la solicitud en una administración distinta, aunque colaboradora (674/94)

Una persona presentó en su día una solicitud de subsidio de ingresos mínimos y el subsidio de ayuda a tercera persona.

Esta solicitud fue presentada en el ayuntamiento, que la remitió al Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Bizkaia, órgano competente para resolver estas ayudas.

A la vista de la documentación aportada por la interesada, su petición fue denegada porque se consideró que la misma fue extemporánea. La resolución desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la orden foral denegatoria de su solicitud llega a esta conclusión al considerar que, aunque la misma fue presentada en tiempo en el ayuntamiento, éste no estaba habilitado, a estos efectos, para la recepción de escritos dirigidos a la Diputación Foral de Bizkaia.

La queja fue admitida a trámite porque se observó que la solicitud fue presentada en la unidad de base del ayuntamiento dentro de plazo, lo cual se reconocía en un certificado del propio ayuntamiento.

Amparándose en aspectos competenciales, y sin hacer ninguna valoración de esta última circunstancia, el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral respondió en su informe, remitido con 4 meses de retraso, que entendía que la denegación de la ayuda era correcta.

El Ararteko después de estudiar este informe consideró que no existía un fundamento suficiente para la decisión adoptada.

Al analizar la admisión a trámite de la presente queja, esta institución tuvo en cuenta que en la regulación de las ayudas a las que se refería la misma, los ayuntamientos no tenían atribuido, desde un punto de vista formal, ningún protagonismo.

Una decisión basada en esta única razón suponía, sin embargo, obviar el papel que de hecho desempeñaban dichos ayuntamientos, cuya naturaleza de poder público nos parecía igualmente que debía ser valorada.

De esta manera, buscando una superación de formalismos, el criterio manifestado por este Ararteko en el sentido de que la solicitud de esta persona fuese admitida a trámite se basaba en la posición de esta ciudadana, ante quien difícilmente se podía argüir que en este caso la Diputación Foral o el Ayuntamiento no eran una administración «única».

Esta interpretación acerca de que la Administración es única frente al administrado cobraba, además, mayor sentido en estos casos en los que ha existido una colaboración entre la Diputación Foral y los ayuntamientos.

Buscando quizás evitar un trato desigual respecto de los demás casos, la Diputación Foral indicó en su informe que en todas las solicitudes presentadas con relación a estas ayudas, se ha tenido en cuenta la fecha de presentación en sus propias dependencias.

Esta circunstancia parecía situarnos, en principio, ante un trato de favor en el caso de que se accediese a la petición de la interesada. Sin embargo, si se avanzaba en la comparación con los demás supuestos, nos encontrábamos con

que en éste se habían dado circunstancias diferenciadoras que permiten un tratamiento distinto, como son que la solicitud se «traspapeló» en el ayuntamiento -el propio ayuntamiento así lo certificó-, y que, como consecuencia de ello, la solicitud se remitió a la Diputación Foral fuera de plazo por este motivo.

Se olvidaba, pues, que ésta era la razón de la queja y no una aislada pretensión de equiparar la presentación en la Diputación Foral con la del Ayuntamiento.

Basándose en las consideraciones anteriores, este Ararteko estimó oportuno dirigir a la Diputación Foral una recomendación para que fuera admitida a trámite la solicitud de la que se trataba.

En el momento de redactar este informe, el asunto está pendiente de respuesta por parte de los nuevos responsables del Departamento de Bienestar Social.

3.10.3. ACTUACIONES DE OFICIO

Sobre un eventual trato discriminatorio a los extranjeros en los programas de ayudas y subvenciones en materia de servicios sociales aprobados por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Bizkaia (38/95/OF)

Con motivo de los habituales contactos que los servicios de esta institución mantienen con organizaciones no gubernamentales de apoyo a los inmigrantes y del seguimiento de las actuaciones de las administraciones públicas competentes en la materia, se ha tenido conocimiento que el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Bizkaia, en la convocatoria pública de ayudas y subvenciones, aprobada por Decreto 42/1994, de 29 de marzo, exige que para que los extranjeros puedan acceder a las mismas, debe existir un marco de reciprocidad entre su estado de origen y el estado español.

Teniendo en cuenta que esa exigencia puede suponer la imposición de una medida eventualmente discriminatoria, se ha solicitado información al referido departamento foral, sin que hasta la fecha nos haya sido remitida respuesta ni valoración alguna.

PROPUESTAS Y CONSIDERACIONES DEL ARARTEKO EN RELACIÓN CON EL CONSUMO DE DROGAS Y LA TRANSMISIÓN DE ENFERMEDADES INFECCIOSAS EN LA CÁRCEL

Con ocasión de las visitas realizadas a centros penitenciarios para el análisis de la situación de las cárceles de esta Comunidad Autónoma, se recibieron varias quejas en relación con el consumo de drogas en las prisiones.

Después de estudiar estas quejas, el Ararteko se dirigió a las instituciones responsables en los siguientes términos:

«Ilmo. Sr.:

El pasado 19 de octubre, con motivo de una de las visitas de esta institución al Centro Penitenciario de Martutene para mantener una serie de entrevistas con personas internas, el representante del colectivo de insumisos que acudió a la entrevista hizo entrega al Ararteko de una copia del recurso-queja que en los días siguientes sería presentado ante la Jueza de Vigilancia Penitenciaria, solicitando la modificación de las normas internas que prohíben la entrada de jeringuillas en las prisiones. La queja propiamente dicha iba acompañada de un amplio dossier y era apoyada por las firmas de varios cientos de personas presas en los centros de Basauri, Nanclares, Iruñea y Martutene. El informe se acompañaba de un escrito dirigido a este Ararteko, en el que se le invitaba a leer la documentación y a que hiciera lo posible para difundirlo y para que prosperase. En términos similares se expresaron los representantes de dicho colectivo que fueron entrevistados posteriormente en los centros de Basauri y Nanclares de Oca.

Por otra parte, desde el pasado mes de julio esta institución viene realizando una serie de visitas para conocer mejor la situación de las personas internadas en los centros penitenciarios de nuestra Comunidad y proponer mejoras a su situación. A lo largo de estas visitas se han mantenido ya entrevistas con más de cien internos e internas de los tres centros. En la mayoría de estas entrevistas las propias personas entrevistadas plantean el problema de la droga, asociado a la carencia o escasez de jeringuillas y a las posibilidades de contagio, como uno de los principales problemas de la cárcel. Algunos lo presentan como un problema personal; otros, como un problema del que son testigos y con el que tienen que convivir diariamente.

De acuerdo con la información recibida de las numerosas personas entrevistadas, la situación de nuestros centros penitenciarios respecto a esta cuestión se caracteriza por rasgos como los siguientes:

- . la presencia de abundante droga en las cárceles;
- . la relativa facilidad para acceder a ella;
- . el elevado número de personas que, precisamente, están privadas de libertad por actuaciones relacionadas con la droga;
- . el gran número de personas que, en prisión, siguen siendo consumidores sistemáticos de droga, muchas de ellas por vía intravenosa; es decir, el elevado número de usuarios de drogas por vía parenteral;
- . la gran proporción de personas enfermas por infección de VIH/SIDA;
- . la carencia o el escaso número de jeringuillas a disposición de estos internos e internas, lo que lleva a la peligrosa práctica de compartir las pocas disponibles, a usarlas repetidamente, o a recurrir a otros instrumentos de inyección peligrosos e inadecuados;
- . el elevado riesgo de contagio de enfermedades infecciosas (SIDA, hepatitis, tuberculosis...) derivadas de estas prácticas, riesgo que se

- ve acrecentado por la masificación y por las condiciones higiénico-sanitarias existentes;
- . los problemas de relación (presiones, amenazas, altercados...) y de disciplina que tienen como origen esta situación;
 - . las limitaciones de acceso a programas alternativos o de reducción del riesgo, como el de metadona...

Este panorama general podría ser objeto de numerosas matizaciones, con variaciones de intensidad de un centro a otro, e incluso de unos módulos a otros dentro de un mismo centro. Sin embargo, hay que destacar la gran coincidencia de todos los testimonios recogidos, no sólo de las personas internas entrevistadas, sino también de profesionales que desarrollan su labor (sanitaria, educadora, terapéutica...) en los propios centros.

Por otra parte, a nadie se le escapan las dificultades que la introducción de jeringuillas, o la aplicación de un programa de intercambio de las mismas, puede tener para su generalización en un medio como la cárcel. Los problemas legales o reglamentarios, las posibles contradicciones, así como las ventajas e inconvenientes de una iniciativa de este tipo, han sido objeto de discusión en varias de las reuniones mantenidas recientemente entre miembros de la Institución del Ararteko y componentes de los equipos profesionales de los tres centros penitenciarios en nuestra Comunidad.

Pero, del mismo modo que se destacan las dificultades, se deben destacar igualmente las enormes posibilidades que una institución total y cerrada, como es la cárcel, ofrece para la atención social y sanitaria a un colectivo de personas que, por sus características sociodemográficas (mayoría de jóvenes, sin estudios, o con pocos conocimientos culturales, parados, de familias desestructuradas...), ha sufrido fuertes carencias. Para muchas de estas personas desfavorecidas, la cárcel puede constituir la primera oportunidad de conocer y de participar en determinados programas, la única posibilidad de tratamiento y de incorporación de hábitos que supongan un menor riesgo para su salud.

Porque la introducción de jeringuillas en los centros penitenciarios no se plantea, lógicamente, como un objetivo en sí mismo, sino como un medio; como una de las alternativas aplicables en un determinado contexto con el objetivo básico de preservar la salud de las personas y de minimizar los riesgos que acompañan a determinadas prácticas.

* * * * *

Por todo ello, este Ararteko, sin entrar en la discusión sobre las posibilidades reales o la conveniencia de que los centros penitenciarios se puedan configurar como espacios libres de droga, teniendo en cuenta la cruda realidad de nuestras cárceles, y siendo consciente de que nos encontramos ante una cuestión de enorme incidencia -tanto por el número de personas afectadas como por el valor de los derechos implicados (la salud y la vida)-, quiere

colaborar en la resolución del problema planteado con las siguientes consideraciones y propuestas.

- 1º Que es necesario que cualquier actuación dirigida a las personas internas se base en el escrupuloso respeto a su **derecho a la salud**, derecho que no debe ser limitado en función de la pena de privación de libertad, tal y como lo establecen los artículos 15 y 25 de la Constitución, y que corresponde a todas las personas por el hecho de serlo y, consiguientemente, también a las personas con problemas de drogodependencia y a los enfermos por infección de VIH/SIDA, que son y deben ser tratados como ciudadanos de pleno derecho.
- 2º Que la **obligación de velar por la vida, la integridad y la salud de las personas reclusas** corresponde en primer lugar a la Administración penitenciaria, tal y como lo establece la propia Ley General Penitenciaria en su artículo tercero.
- 3º Que, dada la magnitud del problema y las limitaciones de los recursos disponibles, su correcta resolución no puede ser responsabilidad exclusiva del sistema penitenciario, sino que **exige el esfuerzo conjunto y complementario de diferentes administraciones** (sanitarias, autonómicas, de servicios sociales) **y la estrecha colaboración de otras instancias sociales**, como las organizaciones no gubernamentales.
- 4º Que para el respeto y el ejercicio real del derecho a la salud de las personas reclusas, y como respuesta a los problemas de la droga y del SIDA en las cárceles, resulta necesario desarrollar mediante programas y medios concretos los criterios establecidos por la Organización Mundial de la Salud (Reunión consultiva sobre prevención y lucha contra el SIDA en las cárceles. Ginebra, 16-18 de noviembre de 1987, y Global Programme on AIDS. Who guidelines on HIV infection and AIDS in prisons. Ginebra, marzo de 1993), y en concreto el criterio básico de que **«los principios generales adoptados por los programas nacionales de lucha contra el SIDA deben aplicarse a las cárceles de la misma manera que a la comunidad en general»**. (Apartado c. de la declaración consensual).
- 5º Que, como es sabido, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, durante los últimos años se han puesto en marcha **diferentes programas preventivos, alternativos y de disminución de riesgos**, relacionados con el consumo de drogas y la propagación de enfermedades infecciosas, programas como la impartición controlada de metadona o los intercambios de jeringuillas.

- 6º Que la **valoración global** -hecha pública por las propias instituciones responsables de tales programas- acerca del desarrollo de estos programas en el ámbito comunitario así como de los resultados obtenidos es claramente **positiva**, lo cual debe animar a su introducción o mayor extensión en otros ámbitos como el carcelario.
- 7º Que, de acuerdo con todos los estudios realizados en nuestro contexto, el **uso compartido de jeringuillas** constituye en la actualidad el **factor de riesgo** más importante para la transmisión del SIDA y de otros virus transmisibles por la sangre, lo cual obliga, como mínimo, a tomar en consideración y a analizar propuestas como la que ha dado origen a esta intervención del Ararteko.
- 8º Que **la introducción de un programa de intercambio de jeringuillas en el ámbito de la cárcel no puede ser descartada a priori**, como lo reconoce la propia Organización Mundial de la Salud cuando señala que «en el ámbito de ciertos establecimientos penitenciarios con regímenes de seguridad menos estrictos puede ser conveniente estudiar la posibilidad de facilitar agujas hipodérmicas esterilizadas».
- 9º Que la introducción de un programa de estas características **debe hacerse cuidando todas las condiciones y poniendo los medios necesarios para el éxito** del mismo: nivel relacional del centro, información a la comunidad local, implicación de los equipos profesionales, colaboración de las organizaciones de apoyo, condiciones experimentales de su ejecución..., lo cual puede plantear la necesidad de abordarlo en fases sucesivas, o con carácter experimental, pero no puede ser utilizado como excusa para rechazarlo, ya que solamente su aplicación permitirá conocer los resultados.
- 10º Que, por la información disponible, el **Centro Penitenciario de Martutene** presenta una serie de características (de tamaño, de tipología de la población reclusa, de nivel relacional, de actitud de los equipos profesionales, de implicación de recursos y de colectivos comunitarios...) que lo hacen aconsejable para una posible experimentación de un programa de intercambio de jeringuillas, lo cual exigiría la modificación de sus normas de régimen interior y su inclusión en los programas de intercambio promovidos actualmente por el Gobierno Vasco.
- 11º Que la toma en consideración de un determinado «instrumento» como las jeringuillas o equipos de inyección estéril no puede hacernos olvidar **otras muchas alternativas igualmente necesarias y aplicables a la reducción de los problemas de**

salud en las cárceles, alternativas como la educación para la salud, los programas libres de drogas, el cumplimiento en centros o en condiciones alternativas (centros de acogida, centros de día, acceso a empleo protegido, acogida familiar...), programas de deshabituación y de reducción de daños, reparto de sustancias bajo control médico, aplicación de la libertad condicional para enfermos con padecimientos incurables...

- 12º Que la aplicación de éstas y de otras vías según los casos debe partir de la correcta **información** sobre dichas alternativas a la población reclusa, promover la **motivación** e incentivación de los tratamientos, y contar con los **medios adecuados**, ya que información, motivación y existencia de medios constituyen requisitos necesarios para lograr la implicación personal de los propios usuarios y para poder cumplir con la finalidad de rehabilitación y reinserción social que la legislación atribuye a la pena.
- 13º Que estos problemas no pueden ser abordados desde una única perspectiva, sino que exigen una **atención multidisciplinar** que tendría que tener su reflejo en las propias estructuras internas de coordinación entre los profesionales que ejercen su labor en los centros penitenciarios (Grupos de Atención a las Drogodependencias -GAD- o similares).
- 14º Que, además de los grupos profesionales de los centros, **es necesaria la implicación** -mediante convenios de colaboración u otras fórmulas- **de determinados servicios dependientes de la Administración vasca y de otros recursos comunitarios**, tanto para la atención integral a la salud y al bienestar social de las personas reclusas, como para la continuidad de los tratamientos anteriores o posteriores a su reclusión, o para el apoyo a sus familias.
- 15º Que la asunción de este tipo de problemas y de los consiguientes programas de respuesta exige también de los poderes públicos que ejerzan la **labor pedagógica de informar y de concienciar a la sociedad civil, ayudando así a cambiar determinadas percepciones sociales y actitudes insolidarias.**

* * * * *

Así pues, este Ararteko, en el desarrollo de sus funciones de garantizar los derechos de los ciudadanos vascos y velar por la correcta respuesta de las administraciones a las necesidades de los administrados:

1. Hace llegar estas consideraciones y propuestas a los departamentos de Sanidad y de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y les propone que, en el marco de los acuerdos con el Ministerio de Justicia en materia penitenciaria actualmente vigentes, tomen urgentemente las medidas necesarias para minimizar los riesgos que la actual situación de nuestras cárceles supone para la salud de las personas recluidas en ellas.

2. Eleva este informe al Defensor del Pueblo para que, en su caso, considere la conveniencia de instar a la Administración penitenciaria a que tome las medidas oportunas.»

Esta propuesta fue enviada a las instituciones responsables el 1 de diciembre de 1995. Con posterioridad, este Ararteko ha recibido la respuesta positiva de la mayor parte de ellas, y ha sido informado de la puesta en marcha de un grupo de trabajo interinstitucional para la implantación experimental de un programa piloto de intercambio de jeringuillas en uno de los centros penitenciarios de nuestra Comunidad

3.11. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

3.11.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han presentado 5 quejas, de las que 4 han correspondido al apartado de Trabajo y 1 al de Seguridad Social.

- Gobierno Vasco 4

Las quejas referidas a procedimientos sancionadores por infracciones laborales, en las que se ha cuestionado el contenido, y por tanto la validez de las actas de infracción, bien pudieran haber sido clasificadas en el área de Función Pública y Organización Administrativa. Hemos querido, sin embargo, recogerlas aquí por la especialidad que encierran estas actas, ya que las mismas pueden constituir la base para sanciones por infracciones tanto del orden laboral como del orden social, con administraciones actuantes diferentes, por tanto: Administración de la Comunidad Autónoma y Administración del Estado.

La tendencia a la unidad en el régimen de la seguridad social, ha traído algunos cambios en la asistencia sanitaria que recibían aquellos funcionarios integrados hasta entonces en regímenes especiales. Estos cambios han dado lugar a algunas quejas en las que los funcionarios manifestaban su deseo de continuar con la asistencia sanitaria recibida hasta entonces.

Fuera de este concreto aspecto de la seguridad social, las demás cuestiones dentro de este apartado han excedido de nuestro ámbito de actuación. No obstante, al remitir estos casos al Defensor del Pueblo del Estado como órgano competente, este Ararteko ha acompañado sus propias reflexiones sobre los problemas planteados en las quejas.

3.11.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

3.11.2.1. TRABAJO

Actas de infracción y presunción de veracidad (578/95)

Una empresa presentó una queja porque sus alegaciones al acta de infracción que había servido de base para la imposición de varias sanciones fue totalmente desatendida.

Al analizar esta queja se tuvo en cuenta, por un lado, la presunción de veracidad de las actas de infracción, y por otro, el alcance de las mismas, dado que pueden surtir efectos tanto en el orden social como en el de seguridad social, en cuyo caso actúan diferentes administraciones públicas con base en una misma acta.

La institución del Ararteko coincidía con la opinión de la Administración en el sentido de que debe presumirse la veracidad de las actas de infracción. Esta afirmación era puntualizada sin embargo por esta institución, indicando que tal presunción puede decaer cuando dichas actas no reúnen los requisitos exigidos para ello, lo que ocurría en el caso planteado, pues el acta no contenía elementos de juicio suficientes para llegar a una determinación exacta del número de horas extraordinarias, causa de las sanciones.

Desde el punto de vista de la infracción por exceso de horas, la determinación exacta de su número podía parecer superflua, una vez determinada la existencia de un evidente exceso. La desestimación de las alegaciones del empresario, basadas en este motivo, olvidaban sin embargo que el juego de la presunción de veracidad de las actas extendía sus efectos a otros ámbitos, en concreto a las infracciones en materia de seguridad social, con las consiguientes liquidaciones complementarias por cotizaciones pendientes.

En este último ámbito era evidente que la determinación exacta del número de horas extraordinarias no era superflua.

Si se admitía la validez del acta de infracción a efectos de la sanción por infracción del orden social, obviando el efecto que podía surtir en materia de seguridad social, se olvidaba el carácter unitario que el acta de infracción debe tener. Este fue el criterio que se mantuvo desde el Ararteko respecto de la presunción de veracidad alegada por la Administración.

Finalmente, la liquidación de cuotas de seguridad social practicada con base en el acta de infracción, fue sustancialmente modificada, una vez llevadas a cabo

las actuaciones necesarias para la determinación exacta de la infracción imputada.

3.11.2.2. **SEGURIDAD SOCIAL**

Integración de regímenes especiales en el régimen general de Seguridad Social (519/94)

Un grupo de miñones, integrados en la Ertzaintza, presentó una queja con motivo de su integración en el régimen general de seguridad social, aplicable a todos los demás integrantes de la Ertzaintza. Antes de su transferencia al Gobierno Vasco, estas personas recibían la asistencia sanitaria por medio de la Mutua Foral.

Los interesados entendían que la integración de la sección de miñones al concierto con la seguridad social, sin que existiese una opción previa por su parte, es contraria a la previsión de la disposición adicional de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, sobre régimen de previsión social de los funcionarios del Cuerpo de Miñones de Álava. Entendían además que no había dificultades materiales para atender su petición, ya que los funcionarios de la Diputación seguían recibiendo la asistencia sanitaria a través de la Mutua Foral.

La apariencia de razón de su pretensión motivó la admisión a trámite de esta queja. Sin embargo, después de haber iniciado la tramitación del correspondiente expediente, el Ararteko suspendió su intervención al haber interpuesto los interesados un recurso contencioso administrativo por igual motivo.

Trabajadoras del Hogar (412/95)

Se recibió en la institución una queja de la Asociación de Trabajadoras del Hogar de Bizkaia.

En ella, dicha asociación demandaba la mediación de este Ararteko con el fin de procurar una mejora global de las condiciones laborales del sector de empleadas de hogar.

Así, por un lado, instaba la derogación del Decreto 1.424/1985, de 1 de agosto, sobre la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, así como la del Decreto 2.346/1969, de 25 de septiembre, del Régimen Especial de Seguridad Social de Empleados de Hogar, planteando la exigencia de una nueva regulación laboral conforme a sus especificidades y su integración en el Régimen General.

De otro lado, solicitaba la configuración, en la legislación procesal, de una causa de abstención y recusación para jueces y magistrados que teniendo la condición de empleadores de servicio doméstico, deberían conocer reclamaciones judiciales de las trabajadoras del hogar, al tiempo que requerían una intervención más decidida de la inspección de trabajo.

Las diferentes cuestiones planteadas en esta queja excedían del ámbito competencial propio de este Ararteko, correspondiendo a la institución del Defensor del Pueblo la toma en consideración y, en su caso, la tramitación de la queja ante los órganos correspondientes de la Administración del Estado.

Sin embargo, este Ararteko consideró la conveniencia de hacer llegar al Defensor del Pueblo una serie de reflexiones de carácter general, resultado del análisis de las distintas iniciativas que al respecto existen en la CAPV, en la confianza de que las mismas contribuyeran a reforzar la decisión de una intervención por parte de aquella institución. Tales reflexiones fueron las siguientes:

«...obviando toda consideración sobre el primero de los asuntos planteados, esto es, la configuración de una especial causa de abstención y recusación de jueces y magistrados que tengan la condición de empleador de servicio doméstico, toda vez que, en opinión de este Ararteko, a tales efectos, resultan bastantes las causas generales previstas en el art. 189 LEC, quizás sea conveniente partir de una consideración previa que permitirá explicar la urgencia de una reforma, al menos en lo que al tratamiento de la protección social de este tipo de empleadas se refiere.

Tal consideración no es otra que la falta de correspondencia entre la regulación contenida en el Decreto 2.346/1969, de 25 de setiembre, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social del servicio doméstico y la contenida, por su parte, en el Real Decreto 1.424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, y ello, como bien afirman algunos autores, porque ambas normas, la preconstitucional y la postconstitucional, están elaboradas desde concepciones de la relación de trabajo muy distintas.

En efecto, hasta la entrada en vigor del RD 1.424/1985, las empleadas de hogar eran consideradas bajo la perspectiva del arrendamiento de servicios. Ello dio lugar, como es sabido, a que el régimen especial de protección social recogido en el Decreto 2.346/1969 no fuera un régimen de y para trabajadores por cuenta ajena, y que así, por ejemplo, las empleadas de hogar «discontinuas» quedarán equiparadas, en cuanto a las obligaciones de aplicación y cotización, a los trabajadores autónomos.

Una vez asumido el carácter laboral de la prestación doméstica, tras la aprobación del RD 1.424/1985, no parece que puedan plantearse exclusiones o tratos diferenciados por razón de la modalidad del contrato o de la longitud de jornada, sin perjuicio de que el nivel de protección de determinados trabajadores pueda verse notablemente reducido en línea con las recientes reformas de la legislación laboral.

En este sentido, no parece que del ámbito jurídico ni del sociolaboral pueda extraerse causa alguna susceptible de explicar una diferencia de trato de los empleados domésticos frente al común de los trabajadores, que permita continuar con un régimen especial de protección para este sector.

Frente a ello, el entender que hacer extensivas a los empleadores domésticos idénticas obligaciones que al resto de los empresarios les desalentaría de permanecer en el contrato, supone desconocer que la obligación de cotización quedaría referida a las horas efectivamente trabajadas, circunstancia esta que no se cuestiona en el caso de las empleadas de hogar fijas, así como que las dificultades de gestión nunca pueden oponerse frente a la tutela efectiva de los derechos a que haya lugar.

De otro lado, las peculiaridades justificativas de la inclusión de los servicios domésticos entre las relaciones laborales especiales en nada obstan a esto anterior. Antes al contrario, tales peculiaridades, que justifican una regulación separada de la relación laboral de empleo doméstico, deben llevar a una mayor y mejor atención de las especiales necesidades del sector, en tanto que en el mismo se desconocen o resultan inviables otras vías de defensa y protección como la de la negociación colectiva.

En este sentido, y al hilo de lo planteado en el segundo punto de la queja, parece que las peculiaridades propias del sector que ha dado lugar a la práctica de tratos que bien pudieran ser calificados como de abusivos, en cuanto a salarios y jornada, debería ser objeto de una oportuna revisión o reforma.

Así, han de destacarse el descuento de manutención de hasta un 45% del salario total y las horas de presencia previstas en los arts. 6.2 y 7 del RD 1.424/1985, respectivamente.

Por último, sería deseable la exigencia de una formalización escrita de los contratos de hogar, ya que, al tiempo de procurar una mejor defensa de los derechos de estos empleados, permitiría, en opinión de esta institución, una más eficaz intervención de los servicios de inspección que, en cualquier caso, es necesario impulsar.

En atención a las consideraciones que han quedado expuestas y desde el respeto a las competencias que la Ley atribuye a nuestras instituciones, solicito de V.E. que considere la conveniencia de instar al Gobierno y las Cortes Generales a que se adopten las iniciativas legislativas necesarias para reformar el actual marco legal de la relación laboral de las empleadas de hogar, en el sentido apuntado de procurar su integración en el régimen general de Seguridad Social y de reforzar la protección necesaria derivada de su condición de relación laboral especial.»

3.12. URBANISMO Y VIVIENDA

3.12.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han presentado un total de 81 quejas, que en cuanto a su contenido se distribuyen de la siguiente manera:

- Vivienda	19
- Urbanismo	62

Durante el año 1995 ha bajado el número de quejas referidas a la subárea de la vivienda. Este descenso se puede atribuir a que el año pasado fue menos intensa la acción pública de la Administración, esto es, el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo del Gobierno Vasco promovió bastantes menos viviendas que en años anteriores.

En lo que respecta a la temática de las quejas referidas a viviendas protegidas, algunas cuestionan aspectos relativos a la adjudicación de ayudas para financiar la compra; otras cuestionan los acuerdos de adjudicación adoptados con base en la puntuación obtenida aplicando los baremos; y, por último, otro grupo de quejas denuncian defectos en la construcción de las viviendas protegidas.

En la otra gran subárea, la de urbanismo, las quejas se han centrado principalmente en el planeamiento, la disciplina urbanística y las barreras urbanísticas.

Entre las referidas al planeamiento existe una numerosa representación de colectivos que acuden al Ararteko cuestionando propuestas globales del planeamiento, o se posicionan contra planes parciales o especiales que les afectan directamente. En estos casos la dificultad de intervenir del Ararteko es evidente, ya que no se plantean cuestiones de legalidad sino de oportunidad, dado que la administración actora, generalmente los ayuntamientos, cuenta con amplias facultades discrecionales.

En las restantes quejas sobre planeamiento, los ciudadanos solicitan contrastar o clarificar la información urbanística que les ha facilitado el Ayuntamiento respecto a terrenos de su propiedad. También se han recibido escritos en los que los dueños de los terrenos protestan porque el plan general o las normas subsidiarias han otorgado a su finca una clasificación o calificación con la que no están conformes.

La disciplina urbanística es el grupo de esta subárea que ha recibido un mayor número de quejas. Estas se refieren a denegación de permisos de obras, solicitudes a los ayuntamientos para que actúen subsidiariamente cuando los particulares han incumplido las órdenes de ejecución, o denuncias ante las corporaciones locales porque con su pasividad están consintiendo construir obras que no están amparadas en licencia urbanística alguna.

Finalmente, las barreras urbanísticas y arquitectónicas, por cuanto afectan a aquellos ciudadanos que tienen una movilidad reducida, han sido objeto de varias quejas e incluso de tres actuaciones de oficio. Estas últimas han tenido por finalidad resolver problemas de accesibilidad en las estaciones del Metro de Bilbao y de Lamiako, así como en la estación del Topo de Galtzaraborda (Rentería).

La mayoría de las quejas presentadas en esta materia han sido promovidas por colectivos, y denunciaban el incumplimiento de la normativa de supresión de barreras, tanto urbanísticas como arquitectónicas, principalmente en aparcamientos y en edificios públicos como pueden ser: sedes de la administración de justicia, dependencias de la Ertzaintza y policía municipal, casas consistoriales,...

3.12.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

3.12.2.1. URBANISMO

Orden de retirada de un cierre ilegal de balcón: no ejecución por el Ayuntamiento (809/93)

Un vecino denunció el incumplimiento por el Ayuntamiento de Lasarte-Oria de un decreto de alcaldía por el que se requería a un vecino para que desmontara el cierre de un balcón sin licencia, y, a la vez, se le advertía que en caso de incumplimiento el Ayuntamiento ejecutaría subsidiariamente la demolición de las obras.

El Ayuntamiento informó al Ararteko que no había procedido a la ejecución del decreto de alcaldía dada la proliferación de cierres de balcones o terrazas en el municipio, todos ellos realizados sin la preceptiva licencia municipal.

El Ararteko remitió al Ayuntamiento de Lasarte un escrito de recomendación en el que analizaba las dificultades que supone la proliferación de cierres ilegales, así como las dificultades administrativas que encierran las actuaciones de ejecuciones subsidiarias. Sin embargo, se recordaba a la Corporación que los precedentes ilegales no vinculan y, además, que la Administración está sujeta al principio constitucional de legalidad; finalmente, dado que la Alcaldía es la obligada a cumplir y hacer cumplir los acuerdos municipales, le requería para que el Ayuntamiento actuara subsidiariamente ejecutando así el decreto aprobado.

De los requisitos exigidos en las licencias para construir una vivienda unifamiliar vinculada a una explotación agropecuaria (220/94)

Un vecino solicitó del Ayuntamiento de Arrigorriaga licencia de obras para construir dos viviendas unifamiliares en terrenos de su propiedad, en suelo clasificado como no urbanizable. El interesado era propietario de unas 80 hectáreas, en 30 de las cuales había plantado especies frondosas, además de kiwis; también tenía pensado dedicarse a la explotación ganadera de ovejas.

El Ayuntamiento, al denegar la licencia, se fundamentó en una orden foral por la que la Diputación Foral de Bizkaia, cuando emitió el informe preceptivo previo en esta clase de licencias, denegaba la autorización para construir dos viviendas unifamiliares, pues dichos edificios no eran necesarios para llevar a cabo la explotación agropecuaria que pretendía el interesado.

A su vez, dicha orden foral recogía los criterios expuestos en el informe del Departamento de Agricultura que, por su interés, dado que recoge el criterio general a seguir en estos supuestos, se transcribe a continuación:

«Que es criterio de este Departamento de Agricultura que las explotaciones a las que se les pueda vincular una vivienda deben ser explotaciones ganaderas, cuyo manejo necesita de la presencia del titular de la explotación

para atender partos y otras situaciones de atención al ganado y explotaciones de carácter intensivo agrícolas, como pueden ser los invernaderos en los que es preciso el atender mediante control el microclima que se da en los espacios cerrados.

Que también es criterio del Departamento que este tipo de explotaciones ocupen mínimamente el trabajo manual de una persona adulta (1 UTH), que se estima en el sector entre 1.800 a 2.000 horas anuales, y que además la explotación exista previamente y sea una realidad antes de vincular la necesidad de una vivienda.

En el caso que nos ocupa la explotación del solicitante actualmente está por formarse, y tiene un programa de transformaciones para el futuro, pero que en principio es una actividad agrícola-forestal, que no entra dentro de nuestros criterios; tan sólo la ganadería se podría considerar, pero aún no la tiene y en el caso de que la tuviera debe ocupar mínimamente el trabajo anual de una persona adulta (1 UTH), que teniendo en cuenta los datos medios ocuparía un rebaño de 157 ovejas.»

Al no encontrar irregularidad en el acuerdo por el que se desestimaba la licencia, el Ararteko resolvió archivar la queja comunicándoselo así a las partes.

Licencia ilegal para rehabilitar un edificio protegido (500/94)

Una vecina denunció que el Ayuntamiento de Artziniega había concedido una licencia de obra para rehabilitar una casa protegida en el casco antiguo de la localidad. En concreto denunció el incumplimiento de la normativa urbanística en materia de alturas, materiales inadecuados, usos no permitidos en la entrecubierta, planta baja, etc.

El Ararteko solicitó información del Ayuntamiento, del Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Álava, por tratarse de un conjunto monumental, y de la Dirección de Patrimonio Cultural del Gobierno Vasco. Asimismo, se personó en Artziniega para comprobar las características del inmueble.

Tras un previo estudio jurídico, dirigió una recomendación al Ayuntamiento en el que exponía la complejidad del problema, ya que se trataba de un inmueble incluido en la declaración de conjunto monumental del casco antiguo de Artziniega; por otra parte, una sentencia del Tribunal Superior de Justicia había declarado derogadas las Normas Subsidiarias de Artziniega; y, por último, la Diputación Foral de Álava había aprobado, con posterioridad a la concesión de la licencia, el Plan Especial de Reforma Interior del Casco Histórico de la Villa de Artziniega y Retes de Tudela.

Del resultado de la investigación se pudo comprobar que el Ayuntamiento no había solicitado la autorización preceptiva de la Diputación Foral de Álava con carácter previo a la concesión de la licencia de obras, a lo que estaba obligado según el art. 29.1º de la Ley de Patrimonio Cultural Vasco.

Además, en el acto de concesión de la licencia se habían producido infracciones en la normativa urbanística en cuanto a los usos, características de la

construcción y alturas. Sin embargo, al haber transcurrido cuatro años desde la concesión de la licencia, había prescrito la posibilidad de actuar del Ayuntamiento.

Finalmente, el Ararteko en su recomendación le recordaba al Alcalde de Artziniega, de cara a futuros actos de concesión de licencia, la obligación de ajustar sus actuaciones a la legalidad urbanística y de protección del patrimonio cultural.

La obligación de los ayuntamientos en las licencias de obra, de controlar la competencia de los técnicos redactores de los proyectos (561/94)

Tras obtener una licencia de obra de su ayuntamiento para dividir el caserío en dos viviendas, una vecina solicita de la Delegación Territorial de Vivienda del Gobierno Vasco que le conceda ayudas para financiar el cambio de la estructura interior del caserío.

Le contesta la Delegación Territorial que para acceder a las ayudas debería presentar un proyecto técnico redactado por un arquitecto superior, y rechaza el proyecto presentado por la vecina porque había sido redactado por un ingeniero industrial.

El Ararteko, después de estudiar el problema, le comunica a la interesada que el requerimiento de la Delegación Territorial de Vivienda es correcto, por cuanto los arquitectos superiores, y no los ingenieros industriales, son los únicos profesionales que tienen competencia reconocida para redactar proyectos de rehabilitación integral de viviendas.

También le indica que los ayuntamientos tienen la obligación de controlar la competencia de los técnicos redactores de los proyectos que acompañan a las solicitudes de licencia de obra. Por ello, lo correcto hubiera sido que en el trámite de concesión de la licencia el Ayuntamiento le hubiera indicado a la interesada que no era admisible para esa obra un proyecto redactado por un ingeniero industrial, exigiéndole a la vez que presentara un proyecto redactado por un arquitecto superior. Antes de cerrar el expediente se puso en conocimiento del Ayuntamiento el criterio de esta institución sobre el particular.

Derribo de una vivienda unifamiliar con motivo del desdoblamiento de una carretera, y el derecho a reponer la vivienda (718/94)

Un vecino de Galdakao planteó que su vivienda había sido expropiada y derribada por la Diputación Foral de Bizkaia con motivo de las obras de desdoblamiento de la CN-634, entre El Gallo y Erletxes.

Por este motivo, solicitó del Ayuntamiento de Galdakao que le concediera licencia de obras para edificar una nueva vivienda en unos terrenos próximos a donde se encontraba la anterior.

Al tratarse de un suelo no urbanizable, el Ayuntamiento solicitó el informe preceptivo del Departamento de Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia,

quien se pronunció en sentido favorable a la concesión de la licencia, pues entendía que se trataba de reponer una vivienda que ya anteriormente existía.

Por otra parte, en la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Galdakao aprobado definitivamente unos meses después de la expropiación de la vivienda por la Diputación Foral, se introducía un artículo en la Ordenanza Urbanística según el cual los propietarios de las viviendas que se expropiaran para construir sistemas generales tendrían derecho a reponer su vivienda, siempre y cuando ésta fuera su domicilio habitual.

El Ararteko dirigió una recomendación al Ayuntamiento de Galdakao pidiendo que se aplicara retroactivamente el revisado Plan General y que, en consecuencia, se concediera al vecino la licencia para construir una vivienda unifamiliar en el suelo no urbanizable.

El Ayuntamiento de Galdakao contestó reiterándose en la negativa de conceder la licencia basándose en un informe del arquitecto.

Por su parte el Ararteko volvió a insistir ante el Ayuntamiento sobre la obligación municipal de conceder la licencia, y le indicaba al Alcalde que se trataba de una cuestión jurídica y que, por tanto, la discrepancia se debería resolver con un informe de un letrado, para lo cual proponía que el Secretario del Ayuntamiento elaborara un dictamen y con base en el mismo resolviera la Corporación.

El informe del Secretario resultó favorable al vecino, ante lo cual el Ayuntamiento de Galdakao se comprometió a conceder la licencia para una vivienda unifamiliar en cuanto se publicara y cobrara eficacia el Plan General.

Falta de previsión de medidas de accesibilidad en aparcamientos (177/95)

Un colectivo de minusválidos presentó ante esta institución un escrito de queja en el que indicaba que en el municipio de Zarautz se estaban construyendo aparcamientos subterráneos y que no se había previsto adoptar las medidas precisas de accesibilidad para las personas con minusvalías o movilidad reducida.

En este sentido, los interesados manifestaban que ante la denuncia presentada por tal motivo ante el Ayuntamiento de Zarautz, dicha entidad local había acordado comunicar que, conforme a lo establecido en el Decreto 291/1983, de 19 de diciembre, sobre normativa para la supresión de barreras arquitectónicas, no era obligatoria la instalación de ascensores en los aparcamientos de referencia.

Desde esta institución se remitió una recomendación al Ayuntamiento de Zarautz significando que, si bien el Decreto 191/1983, de 19 de diciembre, expresamente no obliga a adoptar dicha medida de instalar un ascensor en un aparcamiento de esas características, en su artículo 4.1 sí establece que «en los aparcamientos o estacionamientos en edificios, se preverá y reservará permanentemente para vehículos que transporten minusválidos de los miembros inferiores una planta especial por cada 40 o fracción».

Asimismo, el apartado 4 del precepto citado prevé que «las plazas especiales del apartado anterior (las reservadas para vehículos que transporten minusválidos) se situarán próximas a los accesos al edificio, los cuales deberán estar diseñados de forma que sean accesibles a un minusválido en silla de ruedas, solucionándose el acceso hasta el resto del edificio sin barreras físicas».

Es por ello por lo que este Ararteko solicitó del Ayuntamiento de Zarautz que adoptara las medidas técnicas necesarias para que estos nuevos aparcamientos que se están construyendo en el municipio de Zarautz puedan ser accesibles para el colectivo de minusválidos o personas con movilidad reducida.

Finalmente, la corporación citada decidió instalar un arrastre en la primera planta de los aparcamientos que se estaban construyendo para el acceso del colectivo de minusválidos.

3.12.2.2. **VIVIENDA**

Sobre la corrección del proceso por el que se adjudica una promoción de viviendas protegidas (740/93)

Un vecino planteó que había participado en un concurso para adjudicar una promoción de viviendas de protección oficial en régimen concertado en Intxaurren, si bien en esta adjudicación no había resultado beneficiado. Sin embargo, en dicha promoción habían resultado adjudicatarios otros ciudadanos que ya anteriormente eran titulares de otras viviendas. También planteaba que las listas con los baremos no se habían publicado, con lo cual se perjudicaba la transparencia del proceso.

Se pidió información a la empresa pública Vivienda y Suelo de Euskadi S.A. (VISESA) como responsable de la promoción y adjudicación de las viviendas.

VISESA en su contestación indicaba que a todo aquel que había solicitado conocer el baremo utilizado para puntuar sus circunstancias le habían entregado una copia, disponiendo, además, todos los solicitantes de un plazo para reclamar.

También indicaban que, efectivamente, existían adjudicatarios que eran titulares de viviendas, ya que esta posibilidad estaba prevista de antemano en los pliegos de condiciones de admisión de los solicitantes de vivienda. Ahora bien, a estos adjudicatarios se les había puesto la condición de que tenían que venderla antes de que recibieran la nueva vivienda que se les adjudicaba.

Asimismo, por parte de VISESA se animaba a que si eran conocidas las situaciones de adjudicaciones irregulares se denunciaran, garantizando la empresa el anonimato. Esto le permitiría iniciar una investigación, comprobar la veracidad de los hechos y revisar la adjudicación de la vivienda por si no hubiera sido del todo correcta.

La queja finalizaba con una carta del vecino diciendo que había recibido una carta de VISESA, mediante la cual se le comunicaba que había resultado adjudicatario de una vivienda protegida en Intxaurren.

Falta de accesibilidad para personas minusválidas de los edificios que albergan los tribunales de justicia (179/95)

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido por un colectivo de minusválidos, en el que denunciaban la falta de accesibilidad de los edificios que albergan los tribunales de justicia para personas con minusvalía o con movilidad reducida.

Los interesados indicaban, a modo de ejemplo, que recientemente una persona minusválida que se vio en la necesidad de acudir al juzgado de Bergara, tuvo muchas dificultades para acceder a dicho edificio por carecer el mismo de medios de accesibilidad.

A la vista de ello, este Ararteko sugirió al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social un compromiso para realizar un estudio exhaustivo que determinara las posibilidades de supresión de las barreras arquitectónicas actualmente existentes en los edificios de los tribunales de justicia, y, en su caso, se pudieran acometer, en la medida de lo posible, las obras necesarias para su efectiva supresión.

Asimismo, solicitábamos desde esta institución que en los nuevos proyectos de edificación se exigiera el cumplimiento del Decreto 291/1982, de 19 de diciembre, sobre supresión de barreras arquitectónicas, normativa ésta de obligado cumplimiento para todos los servicios de la Administración pública.

A tal efecto, el departamento citado nos remitió un informe en el que se abordaban, con carácter general, las actuaciones que se habían seguido sobre los edificios y locales de su dependencia, así como un informe específico sobre la situación del Palacio de Justicia de Bergara.

En este sentido, respecto al palacio de Bergara señalaban que la dificultad de accesibilidad del referido edificio se debía a su indudable valor arquitectónico, donde la cota de planta baja no coincidía con la rasante de la entrada natural en la plaza de Arizoa, donde está ubicado el edificio.

La diferencia de cotas, era aproximadamente de 1,90 metros y la solución por medio de rampa exterior lo hacía costosa e ineficaz por la existencia de escalones en el vestíbulo y porque afectaba a los elementos exteriores del edificio, que formaban parte de la plaza pública.

La solución que se consideró más factible fue la entrada por la calle Mizpildi, donde hay un punto que coincide con la cota de la planta baja. Si bien en un principio se había reservado esta entrada para uso exclusivo del furgón de detenidos, dadas las características y el nivel de utilización, lo hacían compatible con el acceso de minusválidos. Este acceso se complementa con un ascensor útil para minusválidos, por su capacidad, situación de botonera, puerta, etc., que une todas las plantas.

A su vez, nos informaron de que en próximos años este edificio iba a ser objeto de nuevas reformas en las que se insistiría en dichas actuaciones, abordándose en breve la mejora de la señalización del acceso.

Respecto a las actuaciones seguidas con carácter general, precisaban que de los 155.000 m² de superficie de uso judicial prevista, más de 150.000 m²

iban a ser de nueva planta, cumpliendo, obviamente, todos los requisitos de la normativa. De éstos, 70.000 m² están ya en funcionamiento y tenían previsto incorporar en el presente ejercicio 20.000 m² más, estando los 60.000 m² restantes en fase de proyecto o de contratación, por lo que al final del proceso únicamente quedarán 3.500 m² de edificios antiguos, sobre los que ya se está actuando.

Por todo ello, este Ararteko consideró que desde el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco se estaba realizando un considerable esfuerzo, aun cuando es cierto que estén obligados a ello, para garantizar la accesibilidad de los edificios judiciales, por lo que dio por finalizada su actuación.

Retraso de la Administración en el pago de la cantidad acordada de mutuo acuerdo en un expediente expropiatorio (503/95)

Un vecino planteó que había suscrito un acta de mutuo acuerdo con la Administración, en razón a la expropiación forzosa de terrenos para ampliar el patrimonio municipal del suelo del Ayuntamiento de Santurtzi, y que actuó como beneficiario de la expropiación el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

En virtud de dicho documento el pago de la cantidad acordada como justiprecio debería haberse realizado en un plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de la firma del documento. Sin embargo, había excedido dicho plazo todavía no le habían ingresado el importe del justiprecio.

Se pidió información al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, quien contestó que la demora en el pago se había debido a la compleja tramitación de los fondos económicos necesarios, ya que había resultado necesario coordinar la actuación de las dos administraciones públicas interesadas, Comunidad Autónoma del País Vasco y Ayuntamiento de Santurtzi, también al gran número de fincas expropiadas, así como a la necesidad de señalar las fechas de pago con cierta antelación.

La queja concluyó con el pago inmediato al propietario por parte del Gobierno Vasco de la cantidad con él acordada en el acta de mutuo acuerdo.

3.13. GESTIONES DIVERSAS

3.13.1. INTRODUCCIÓN

Como es habitual, en esta área quedan reflejadas todas aquellas quejas que por razón de la materia no pueden ser atribuidas a ninguna de las áreas conforme a las que se clasifica la labor de esta institución.

En el presente ejercicio de 1995 se han recibido un total de 52 quejas, lo que supone un 4,5% del conjunto de expedientes de queja tramitados por esta institución.

No es fácil efectuar una selección de los temas representativos de esta área, habida cuenta su carácter residual. Ello no obstante, cabe destacar que la tramitación de la mayoría de ellas se ha abordado desde una perspectiva de pura mediación, al tratarse de temas que, a pesar de su innegable alcance, escapaban del ámbito competencial propio de la institución.

3.13.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

Colaboración con instituciones análogas extranjeras (636/94)

Una ciudadana vasca acudió a la institución relatando que su hermano había desaparecido como consecuencia de un accidente, mientras el buque en el que tripulaba se encontraba fondeado en aguas argentinas, a unos 50 kms. de la costa. Se le había dado por fallecido.

La familia tuvo conocimiento del hecho a través de un representante de la compañía naviera a la que pertenecía el buque. Sin embargo, cuatro meses después de lo sucedido, la familia tenía escasa información acerca del proceso de las investigaciones que las autoridades de aquel país estaban llevando a cabo para esclarecer el hecho y, además, deseaba recuperar los enseres personales del desaparecido, como lo habían solicitado varias veces a dicha compañía.

Habían transcurrido cuatro meses desde el acontecimiento y la distancia geográfica suponía un importante inconveniente para la intervención directa de la familia. Por esa razón y con la lógica preocupación, dicha persona solicitaba ayuda al Ararteko sobre el modo de proceder en este caso.

El asunto planteado quedaba, evidentemente, fuera del ámbito competencial de esta institución, pero dada la naturaleza del caso y el espíritu de colaboración existente entre todos los Ombudsmen, llevó al Ararteko a trasladar el caso al Defensor del Pueblo de la República Argentina, para que recabara información, de las instancias correspondientes, sobre el estado de las investigaciones y el paradero de las pertenencias personales del desaparecido.

En la respuesta enviada por el Ombudsman argentino citaba las numerosas instancias, administrativas y judiciales, ante las que se había interesado por el tema y manifestaba que no había sido posible determinar fehacientemente el fallecimiento de la referida persona y sus causas. En cuanto a los enseres personales, mencionaba la agencia a la que se le habían entregado para que, a su vez, se las diera a los familiares, hecho que se había efectuado, según la documentación analizada.

Cálculo de la pensión de vejez o jubilación -cómputo de períodos cotizados en otros países miembros de la Unión Europea (546/95)

Un jubilado residente en Vitoria/Gasteiz acudió a la institución con el fin de plantear un problema relativo a su pensión de vejez o jubilación.

El incoante de la queja declaraba tener acreditados, entre 1969 y 1990, un total de 21 años, en el régimen especial de trabajadores autónomos en España.

Así mismo, declaraba tener acreditados, entre 1946 y 1965, un total de 20 años, como trabajador por cuenta ajena, en el sistema francés de seguridad social.

Llegado el momento de su jubilación, al cumplir la edad de 60 años, las autoridades francesas le habían reconocido una pensión del 25%, cuando de haberse computado los años cotizados en España, llegaría a alcanzar el mínimo de 37,5 años cotizados que se exige en Francia para alcanzar la pensión máxima del 50%.

La cuestión planteada por este interesado excedía ciertamente del ámbito competencial propio de este Ararteko.

Sin embargo y en tanto que su pretensión de cómputo de las cotizaciones realizadas en España resultaba conforme con la actual ordenación comunitaria -Reglamento CEE nº 1408/71, del Consejo, de 14 de junio de 1971- este Ararteko resolvió dar traslado de la misma a la institución del Mediateur francés, con el fin de que éste analizara las posibilidades de tramitación de la queja.

Recientemente, la institución del Mediateur ha comunicado a este Ararteko que el órgano administrativo francés correspondiente (Caja Regional del Seguro de Enfermedad) va a proceder a un nuevo estudio de la cuestión planteada, lo que en definitiva supone la adecuada tutela de los intereses económicos de este jubilado.

Tratamiento electoral de agrupaciones electorales (1054/95)

Se recibió en la institución un escrito de queja de la agrupación electoral «Plazandreek», en la que se sometían a la consideración de este Ararteko determinadas disposiciones legales en materia electoral que, en opinión de las interesadas, suponían un trato discriminatorio con respecto a otras formaciones políticas.

Esta institución realizó un estudio preliminar que llevó a comunicar a las interesadas la imposibilidad de plantear su queja en términos de una supuesta quiebra del derecho fundamental que se proclama en el art. 23.2 de la Constitución.

En efecto, el art. 23. del texto constitucional reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Como bien se ha ocupado de expresar el propio Tribunal Constitucional (STC 75/85), una de las características de este precepto de la norma fundamental es el amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el

ejercicio del derecho, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a tales cargos y, más concretamente, al tratarse de cargos directamente elegidos por los ciudadanos, para configurar el correspondiente sistema electoral.

Es cierto que el mandato constitucional, junto con esta libertad de configuración normativa que viene a reconocer al legislador, también señala, de modo expreso, la necesidad de que el derecho que proclama sea ejercido en «condiciones de igualdad», concreción del principio que, con carácter general, se reconoce en el art. 14 de la Constitución.

Sin embargo, el principio democrático de igualdad se encuentra abierto a fórmulas electorales diversas y ello porque se trata de una igualdad en la Ley o, como el mismo art. 23.2 establece, de una igualdad referida a las condiciones legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, no prefigura un sistema electoral y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que será libremente predeterminado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de la reglas del sistema, y no por referencia a cualquier otro.

Las alteraciones a las reglas de pura proporcionalidad que pueden llegar a establecerse vía «ex lege», responden, según advierte el Tribunal Constitucional, a una finalidad pretendida por el legislador, cual es la de que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia.

La validez constitucional de esta finalidad es la que justifica, en último término, límites como los apuntados en la queja y la misma puede apreciarse, según este tribunal, si se tiene en cuenta que el proceso electoral en su conjunto no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art. 23.2, sino que es también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la actuación de aquéllos.

De otra parte, los riesgos de fragmentación no se proyectan únicamente sobre el funcionamiento de los órganos representativos, lo que justifica el establecimiento de barreras en el momento del reparto electoral, sino que se proyecta a su vez sobre el de las mismas asociaciones a través de las que adquiere realidad la representación, esto es, los partidos políticos y las agrupaciones de electores, en cuanto deben agregar diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político.

Esta misma finalidad explica, en definitiva, los límites previstos en cuanto al acceso a los tiempos gratuitos en medios de comunicación públicos, así como el sistema de financiación electoral (así, STS de 24 de mayo de 1983 - Aranzadi 2.589).

Siendo éstas las consideraciones que merecen al órgano máximo de defensa de los derechos y libertades, esto es, al Tribunal Constitucional, las diferentes cuestiones planteadas en la queja, este Ararteko no podía plantear el

expediente de queja en términos de una supuesta quiebra de un derecho fundamental.

No obstante, la siempre saludable profundización en la búsqueda de una auténtica y efectiva igualdad material hizo considerar a este Ararteko la conveniencia de su difusión como muestra de la sensibilidad social en este terreno, la cual, en un futuro, podía llevar a plantear o a analizar al menos la conveniencia de ciertas reformas legislativas.

Por ello, y en tanto que las iniciativas planteadas en la queja excedían del ámbito competencial reconocido a este Ararteko mediante Ley 3/85, de 27 de febrero, esta institución resolvió dar traslado de la queja a la institución del Defensor del Pueblo.

CAPÍTULO IV
ESTADÍSTICA

4.1. OBSERVACIONES GENERALES

De las quejas individuales y colectivas presentadas en esta institución cuyo estudio e investigación ha concluido a lo largo del año 1995, 266 han recibido el respaldo del Ararteko que ha dado la razón al reclamante frente a alguna de las administraciones vascas que habían actuado de forma negligente o habían ejercido un abuso de poder ante el ciudadano. Esto ha supuesto que la administración afectada haya sido objeto de una recomendación por parte del Ararteko para subsanar los efectos de la actuación censurada.

Un 45,24% de las quejas examinadas en la institución cuya tramitación ha finalizado en 1995 han sido consideradas como reclamaciones en las que asistía la razón al ciudadano. Aunque este porcentaje pueda parecer a primera vista reducido o insuficiente, obtendremos una conclusión diferente si lo comparamos con los resultados obtenidos por los reclamantes o denunciantes en los Tribunales Contencioso-Administrativos que juzgan casos que presentan bastante similitud con los estudiados por la institución del Ararteko.

La última estadística sobre la actividad del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, a publicar en breve en el anuario estadístico vasco de 1995, que analiza las sentencias del año 1991 clasificadas por resolución y materia, pone de manifiesto que el 23,7% de las sentencias son desfavorables a la Administración, o lo que es lo mismo, que el 23,7% de las mismas da la razón al denunciante.

Además del elevado porcentaje de quejas en las que el Ararteko ha dado la razón al reclamante debemos destacar, como aspecto positivo de la actividad de la institución, el alto grado de cumplimiento de las recomendaciones efectuadas a las administraciones públicas vascas cuya actuación ha sido considerada incorrecta. Dos terceras partes de las recomendaciones y sugerencias han sido tenidas en cuenta por la Administración.

Quejas recibidas

En 1995 se han recibido en la institución del Ararteko un total de 1.155 quejas, lo que comparado con las 755 del año anterior representa un incremento porcentual de un 53%, con lo que se vuelve a la tendencia ascendente en cuanto al número de reclamaciones que se ha mantenido desde la creación de la institución, con la única excepción del año 1994.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total de	585	614	769	783	823	755	1.155

(Ver diagrama 1 en pág. 253)

Quejas rechazadas

El artículo 21 de la Ley 3/85, que crea y regula la institución del Ararteko, señala las circunstancias que concurren para la inadmisión de quejas de los ciudadanos. En este sentido, del total de las computadas en 1995 deben diferenciarse, en primer lugar, las que se han rechazado por diferentes motivos. Principalmente, los motivos de inadmisión se han debido a que la queja presentada se refería a una cuestión que ya estaba planteada ante los tribunales, sobre la que ya se había dictado sentencia firme o estaba pendiente de resolución judicial. Tampoco han sido admitidas aquellas quejas que trataban de asuntos entre particulares.

En cualquier caso, esta institución ha mantenido en 1995 su política de ofrecer la mayor cobertura jurídica posible a las reclamaciones, de manera que ha procurado dar una interpretación de las normas procedimentales siempre favorable a la admisión de la queja presentada por el administrado, de acuerdo con la máxima *in dubio pro actione*. Debe señalarse que respecto a las quejas rechazadas, la institución procura, en todo momento, orientar al ciudadano sobre los cauces o vías que puedan resultar más oportunos para la solución de los problemas expuestos.

Quejas rechazadas y circunstancias

Quejas ya planteadas en vía judicial	45
Asunto entre particulares	35
Incompetencia en la materia	20
Defecto de forma	8
Falta de interés legítimo	7
Evidente inexistencia de irregularidad	6
No plantea previa reclamación administrativa	5
En trámite en el Defensor del Pueblo	4
Debe esperar los plazos legales	3
Transcurrido más de un año	2
Anónimo	1
Varios	1
Total	137

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo

Dentro de las quejas que no se tramitan directamente por la institución del Ararteko se incluyen las que, en virtud de la materia a la que se refieren, se remiten para su tramitación a la institución estatal del Defensor del Pueblo por tratarse de actuaciones de la Administración del Estado, no sometidas, por tanto, al ámbito de control del Ararteko. Se suman a ellas las remitidas a los comisionados parlamentarios de otras comunidades.

Durante 1995, el número de quejas remitidas al Defensor del Pueblo ha sido superior en un 71% al de 1994.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo	84
Quejas remitidas a otros defensores	4

Quejas que han dado lugar a gestiones diversas

A efectos estadísticos se computan de modo diferenciado las reclamaciones que, aun habiendo sido admitidas en la propia institución del Ararteko, sin embargo no se han dirigido, en rigor, contra una actuación determinada a la Administración pública vasca.

Es decir, son quejas que han dado lugar a la realización de gestiones variadas para solucionar el objeto del problema que ha planteado el ciudadano y que, como es lógico, incluyen asuntos y problemas de muy variada índole. A este respecto, en el capítulo correspondiente al área de este nombre se recoge un esbozo de los temas que se han abordado.

Quejas que han dado lugar a gestiones diversas	52
--	----

Cómo interpretar correctamente el número de quejas dirigidas a cada área y administración

Parece evidente que, en una primera aproximación, la existencia de un elevado número de quejas motivadas por las actuaciones de una administración concreta o en un área determinada guarda relación con la percepción negativa que los ciudadanos tienen del funcionamiento de esa administración en cuanto a la existencia o no de negligencias o abusos de poder.

Sin embargo, a juicio de esta institución, es preciso realizar importantes matizaciones a esta primera percepción e interpretación del número de quejas, para evitar extraer conclusiones apresuradas que pueden ser equivocadas e injustas para con las administraciones afectadas.

De este modo, siendo significativo *a priori* el número de quejas motivadas por la actuación de una determinada administración, lo es más, y esto es lo realmente importante, el número de quejas en las que el reclamante tenía efectivamente razón porque la administración había actuado incorrectamente. Asimismo, para este Ararteko más importante que el frío dato del número de quejas es

la actitud de esa determinada administración, tanto ante la obligación de informar en el plazo establecido atendiendo a las solicitudes realizadas desde la institución, como ante las resoluciones dictadas al finalizar el estudio e investigación de la reclamación. Es decir, resulta fundamental comprobar si las recomendaciones y sugerencias del Ararteko son, en definitiva, estimadas o no por la Administración cuando ésta ha actuado de manera irregular.

A la hora de realizar una valoración de las cifras de este apartado de estadística es conveniente también tener en cuenta el factor geográfico que, como veremos más adelante, ejerce una influencia determinante atendiendo a la lejanía o cercanía del lugar de residencia del reclamante de la sede de esta institución. El caso de Vitoria/Gasteiz, con un elevadísimo número de reclamaciones en comparación con el resto de localidades de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es paradigmático de esa relación entre el número de quejas y el factor geográfico.

4.2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS

Al estudiar las quejas en función del área temática con el que se relacionan se observa que en todas ellas se ha producido un incremento de reclamaciones respecto al año anterior.

El mayor número de quejas ha correspondido, al igual que en 1994, al área de Función Pública y Organización Administrativa aunque cabe destacar que el peso relativo de esta área en cuanto al número de reclamaciones ha disminuido pasando de un 23% del total de las quejas a un 19% en 1995.

El área de Hacienda se mantiene en el segundo lugar y es el que mayor aumento de quejas registra. Casi se dobla el número de reclamaciones en esta área al igual que en Sanidad y Bienestar Social. En el área de Educación y en la de Obras Públicas y Servicios el incremento de quejas supera el 100%.

El área de Urbanismo y Vivienda pierde importancia relativa y pasa del tercero al sexto lugar en cuanto al número de reclamaciones, a pesar de aumentar en 19 el número de quejas.

	Quejas recibidas	%
Función P. y Org. Admva.	168	19,13
Hacienda	125	14,24
Interior	89	10,14
Educación	86	9,79
Sanidad y Bienestar Social	85	9,68
Urbanismo y vivienda	81	9,23
Medio ambiente	66	7,52
Justicia	64	7,29
Obras públicas y servicios	64	7,29

	Quejas recibidas	%
Cultura y Bilingüismo	27	3,08
Agr., Ind., Com. y Tur.	18	2,05
Trabajo y S. Social	5	0,57
Total	878	100

(Ver diagrama 3 en pág. 255)

División de quejas por subáreas

Si se profundiza en el análisis de la división por temas de las quejas recibidas a lo largo del año 1995, puede apreciarse en el siguiente cuadro la influencia de cada subárea en las variaciones que han tenido lugar en cada una de las áreas temáticas en las que este Ararteko sistematiza su trabajo.

Se observa que el aumento en el área de Función Pública y Organización Administrativa se debe fundamentalmente, al contrario que el año pasado, al incremento de asuntos relacionados con la subárea de Organización Administrativa. En Educación es espectacular el aumento de quejas en la subárea de Becas y Ayudas al estudio que llegan casi a quintuplicarse. Aumentan también de forma considerable las reclamaciones en las subáreas de Sanidad, Tráfico, Bilingüismo y Actuación de los servicios administrativos de la Administración de Justicia. En cuanto al destacable incremento de quejas en Hacienda, éste se reparte en las subáreas de Tributos forales y Tributos municipales, aunque con mayor aumento en esta última.

Función Pública y Organización Administrativa	168
Función Pública	93
- Función Pública-Educación	37
- Función Pública-General	31
- Función Pública-Sanidad	21
- Función Pública-Interior	4
Organización Administrativa	75
- Organización Administrativa	38
- Procedimiento Administrativo	29
- Contratación y Patrimonio	7
- Protección dcho. intimidad	1
Hacienda	125
Tributos forales	55
Impuestos municipales	26
Precios públicos	24
Tasas municipales	12
Otros	8

Interior	89
Tráfico	69
Orden público	12
Otros	8
Educación	86
Becas y ayudas al estudio	39
Otros	34
Programación gral. de la enseñanza	8
UPV/EHU	4
Derecho elección centro docente	1
Sanidad y Bienestar Social	85
Bienestar Social	36
Sanidad	49
Urbanismo y Vivienda	81
Urbanismo	62
Vivienda	19
Medio Ambiente	66
Actividades urbanas clasificadas	60
Otras afecciones medioambientales	6
Justicia	64
Administración de justicia	50
Colegios de abogados	8
Dpto. Justicia del Gobierno Vasco	6
Obras Públicas y Servicios	64
Obras Públicas	27
Servicios municipales	22
Transportes	15
Cultura y Bilingüismo	27
Bilingüismo	22
Cultura	5
- Patrimonio histórico-artístico	2
- Otros	2
- Tiempo libre	1

Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	18
Agricultura, Ganadería y Pesca	12
Comercio	5
Industria	1
Trabajo y Seguridad Social	5
Trabajo	4
Seguridad Social	1

4.3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

Todas las administraciones vascas cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación del Ararteko han tenido como consecuencia de su gestión un mayor número de quejas que el año anterior. El mayor aumento es el de las quejas motivadas por la gestión de la Administración de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) que pasa a ser la que mayor número de reclamaciones recibe, con una diferencia porcentual de 7 puntos sobre la Administración local.

	Nº	%
Administración del Gobierno Vasco	373	41,53
Administración local	353	39,35
Administración foral	147	16,37
Resto de administraciones	24	2,68
Total	897	100

(Ver diagrama 4 en pág. 256)

Quejas presentadas contra las administraciones forales

La administración foral contra la que se ha presentado un mayor número de quejas a lo largo de 1995 ha sido la de Gipuzkoa, seguida de la de Bizkaia y finalmente Álava.

Todas ellas han sido objeto de más reclamaciones que el año anterior aunque el incremento ha sido de mayor proporción en Gipuzkoa y Álava.

Quejas por diputaciones forales

	Nº	%
Gipuzkoa	61	41,5
Bizkaia	50	34,02
Álava	36	24,48
Total	147	100

(Ver diagrama 5 en pág. 257)

Quejas presentadas contra la Administración local

En cuanto a las quejas presentadas contra las administraciones locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco se advierte que Bizkaia es el territorio con mayor número de reclamaciones en términos absolutos. Le sigue Álava, donde se han duplicado las quejas, y finalmente es Gipuzkoa, donde incluso han disminuido, la que registra el menor número de reclamaciones.

Vitoria/Gasteiz destaca por ser la ciudad que más quejas contra la Administración local recibe, lo que se debe sin duda a que la presencia física de la sede de la institución en esta capital redunde en una mayor accesibilidad de la misma para los residentes.

En Bizkaia y Gipuzkoa son igualmente las administraciones locales de las capitales las que más quejas recogen. Basauri y Getxo en Bizkaia e Irun en Gipuzkoa son también municipios con un número de quejas reseñable.

Quejas presentadas contra la Administración local

	Total	%
Ayuntamientos de Bizkaia	136	38,52
Ayuntamientos de Álava	110	31,16
Ayuntamientos de Gipuzkoa	72	20,39
Juntas administrativas de Álava	19	5,4
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia	16	4,53
Total	353	100

Quejas presentadas contra ayuntamientos de la Comunidad Autónoma

Ayuntamientos de Álava	Nº
Vitoria/Gasteiz	89
Iruña de Oca	4
Llodio	3
Amurrio	2
Laguardia	2
Artziniega	1
Barrundia	1
Campezo	1
Iruraiz-Gauna	1
Lanciego	1
Rivera Alta	1
Salinas de Añana	1
San Millán	1
Urcabustaiz	1
Villabuena de Álava	1
Total	110

Juntas administrativas de Álava	Nº
Luyando	11
Antezana de la Ribera	1
Caicedo-Yuso	1
Manzanos	1
Munain	1
Ollívarre	1
Pipaón	1
Saratxo	1
Villabezana	1
Total	19

Ayuntamientos de Bizkaia	Nº
Bilbao	49
Basauri	14
Getxo	13
Barakaldo	9
Santurtzi	7

Abanto y Ciérvana	
/ Abanto-Zierbena	6
Portugalete	3
Bermeo	2
Elorrio	2
Erandio	2
Galdakao	2
Gorliz	2
Orduña	2
Plentzia	2
Alonsotegi	1
Amorebieta-Echano	1
Arrigorriaga	1
Bakio	1
Balmaseda	1
Durango	1
Elantxobe	1
Etxebarria	1
Leioa	1
Lemoiz	1
Loiu	1
Muskiz	1
Ondarroa	1
Orozko	1
Ortuella	1
Sestao	1
Sopelana	1
Valle de Trápaga/ Trapagaran	1
Zalla	1
Zamudio	1
Zierbena	1
Total	136

Ayuntamientos de Gipuzkoa	Nº
Donostia/San Sebastián	19
Irun	7
Beasain	4
Hernani	4
Pasaia	4
Rentería	4
Arrasate	3

Belauntza	3
Zarautz	3
Elgoibar	2
Hondarribia	2
Lasarte-Oria	2
Oiartzun	2
Altzo	1
Amezketza	1
Azpeitia	1
Berastegi	1
Eibar	1
Getaria	1
Ibarra	1
Ikaztegieta	1
Legorreta	1
Ordizia	1
Soraluze-Placencia de las Armas	1
Tolosa	1
Zizurkil	1
Total	<hr/> 72

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

Por lo que se refiere a las quejas planteadas contra las actuaciones u omisiones de la Administración del Gobierno Vasco, las áreas de Función Pública y Organización Administrativa y Educación, junto a Interior y Sanidad y Bienestar Social vuelven a acaparar la inmensa mayoría de las mismas, un 80%.

Las áreas que más quejas han motivado son, por este orden, Función Pública y Organización Administrativa, Educación e Interior. Los ascensos se han producido en casi todas las áreas aunque se han registrado en mayor medida en las anteriormente mencionadas.

	Quejas recibidas	%
Función Pública y Org. Admva.	101	27,08
Educación	86	23,06
Interior	60	16,08
Sanidad y Bienestar Social	49	13,14
Urbanismo y Vivienda	19	5,09
Obras Públicas y Servicios	16	4,29
Cultura y Bilingüismo	14	3,75
Agr., Ind., Com. y Tur.	7	1,88
Hacienda	6	1,61
Justicia	6	1,61
Medio Ambiente	5	1,34
Trabajo y S. Social	4	1,07
Total	373	100

(Ver diagrama 6 en pág. 258)

Quejas contra el Gobierno Vasco distribuidas por departamentos

Prácticamente todos los departamentos del Gobierno Vasco han sido objeto de un mayor número de quejas que en 1994, pero destaca el aumento de las dirigidas contra los departamentos de Educación, Sanidad e Interior.

Son estos tres los departamentos que concentran las tres cuartas partes de las quejas contra el Gobierno Vasco, y entre ellos destaca el de Educación con más de la tercera parte de las reclamaciones.

Por el contrario, el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente ha bajado en 3 puntos porcentuales el peso relativo en el conjunto de quejas contra el Gobierno Vasco.

	Quejas recibidas	%
Educación, Univ. e Investigación	135	36,19
Sanidad	80	21,4
Interior	70	18,76
Ord. del Territorio, Viv. y Medio Ambiente	22	5,9
Justicia, Economía, Trabajo y S. Social	18	4,8
Transportes y Obras Públicas	17	4,5
Hacienda y Administración Pública	11	2,9
Industria, Agricultura y Pesca	10	2,6
Comercio, Consumo y Turismo	5	1,3
Cultura	5	1,3
Total	373	100

(Ver diagrama 7 en pág. 259)

Distribución por áreas de quejas presentadas contra las administraciones forales

En las diputaciones forales el área de Hacienda es la que motiva, como en ejercicios anteriores, el mayor número de las quejas que se presentan en la institución del Ararteko contra las administraciones forales de los territorios históricos, llegando a acaparar casi el 43% de las reclamaciones. En este apartado destaca la Hacienda Foral de Gipuzkoa con 63 quejas, frente a 16 en Bizkaia y 10 en Álava.

Las áreas de Sanidad y Bienestar Social y de Función Pública y Organización Administrativa vuelven a ser las siguientes en importancia en cuanto a los expedientes tramitados para investigar la actuación de los entes forales. Son junto con Hacienda las que se destacan del resto en cuanto a su importancia en el número de quejas que motivan, registrando este año un considerable incremento en el número de ellas.

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Hacienda	10	16	37	63	42,85
Sanidad y B. Social	10	14	6	30	20,40
Func. P. y Org. Adtva.	4	9	11	24	16,32
Obras Púb. y Servicios	1	5	2	8	5,44
Ag., In., Com. y Tur.	4	1	2	7	4,76
Interior	3	3	-	6	4,08
Cultura y Bilingüismo	3	2	-	5	3,40
Urbanismo y Vivienda	-	-	2	2	1,36
Educación	1	-	-	1	0,68
Medio Ambiente	-	-	1	1	0,68
Total	36	50	61	147	100

(Ver diagrama 8 en pág. 260)

Quejas presentadas contra la Administración local por áreas

No se observa ningún cambio de tendencia en la distribución por áreas de las quejas presentadas contra la Administración local. Aumenta el número de reclamaciones en casi todas las áreas y el incremento es mayor en aquellas que con anterioridad venían motivando un alto número de quejas, como es el caso de Urbanismo y Vivienda, Medio Ambiente y Hacienda, así como en Obras Públicas y Servicios, que casi las duplica.

Hay una ligera disminución en el volumen de reclamaciones en Función Pública y Organización Administrativa y en Interior.

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Urbanismo y Vivienda	11	32	20	63	18,7
Medio Ambiente	34	16	12	62	18,4
Hacienda	33	17	6	56	16,6
Obras P. y Servicios	26	18	3	47	13,9
Func. P. y Org. Admva.	7	19	18	44	13,1
Interior	7	26	2	35	10,4
Ag., In., com. y Tur.	5	3	1	9	2,6
Cultura y Bilingüismo	3	-	5	8	2,4
Sanidad y B. Social	-	4	4	8	2,4
Educación	3	1	1	5	1,5
Total	129	136	72	337	100

(Ver diagrama 9 en pág. 261)

Quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Además de las quejas contra las administraciones local, foral o del Gobierno Vasco analizadas anteriormente, se han recibido en esta institución un número reducido de reclamaciones contra otras administraciones cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación del Ararteko. Son quejas contra entes y organismos públicos, organizaciones corporativas de derecho público (organizaciones colegiales), Parlamento Vasco, etc.

Organismos públicos	12
Otros organismos	5
Administración del Estado	3
Parlamento Vasco	3
Juntas Generales de Álava	1
Total	24

Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco

El artículo 9.2 de la Ley 3/85, reguladora de la institución del Ararteko, prevé que las quejas que tengan por objeto el funcionamiento de la Administración de Justicia serán trasladadas al órgano que en cada caso sea competente para investigar o resolver.

Por ello, se debe diferenciar este cupo de quejas a la hora de contabilizar las reclamaciones recibidas contra las administraciones públicas vascas, toda vez que se trata de denuncias contra el funcionamiento de un poder separado.

Como se ha venido explicando en anteriores informes presentados al Parlamento Vasco, la actuación de la institución en estos casos consiste en dar traslado de la queja al Ministerio Fiscal o, en su caso, al Consejo General del Poder Judicial, con el fin de que esas instancias cumplimenten la labor investigadora e informen a esta institución de las gestiones que se hayan realizado.

En el ejercicio correspondiente a 1995, se han tramitado un total de 58 expedientes de queja que han tenido por objeto el funcionamiento de los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que supone un incremento del 50% respecto al número de reclamaciones del año anterior.

- Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco 58

4.4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL

Los ciudadanos del Territorio Histórico de Bizkaia han sido, también el año 1995, los que han presentado el mayor número de quejas ante la institución del Ararteko.

A continuación y por delante de Gipuzkoa, se sitúan los ciudadanos de Álava, que han incrementado espectacularmente el número de reclamaciones.

Aunque el aumento en el número de quejas se ha registrado en los tres territorios históricos, el factor geográfico, antes mencionado, ha contribuido a que haya sido Álava, con un incremento del 105%, la que más incremento porcentual ha tenido.

Distribución territorial según el origen de las quejas

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Tendencia
Bizkaia	288	284	293	332	376	349	528	+51,29%
Gipuzkoa	188	195	244	241	250	234	281	+20,09%
Álava	97	125	158	201	182	160	328	+105%

(Ver diagrama 10 en pág. 262)

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 provincia con la población de cada una de ellas. En el siguiente cuadro se ofrecen los datos referentes a las quejas recibidas de cada territorio por cada 10.000 habitantes.

En esta comparación puede observarse que Álava es nuevamente el territorio con mayor presencia porcentual de quejas con una gran desviación sobre la media de quejas por cada 10.000 habitantes de la CAPV, que es de 5,33.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Álava	4,3	4,5	5,8	7,4	6,7	5,9	11,59
Bizkaia	3,3	2,7	3,6	3,5	3,7	3,5	4,54
Gipuzkoa	3	2,9	2,5	2,8	3,3	3	4,11

(Ver diagrama 11 en pág. 263)

Distribución de las quejas en cada territorio

Se observa nuevamente la preeminencia de las tres capitales en cuanto al origen de los ciudadanos que han presentado quejas en la institución del Ararteko en 1995.

Sin embargo, el comportamiento de los ciudadanos es desigual en los diferentes territorios. Mientras en Álava los ciudadanos de Vitoria/Gasteiz acaparan el 80,48% de las reclamaciones efectuadas, más de la mitad en Bizkaia y cerca de las tres cuartas partes en Gipuzkoa provienen de personas residentes en otras localidades fuera de la capital.

Álava	Número	%
Vitoria/Gasteiz	264	80,49
Otros municipios	64	19,51
Total	328	100

Bizkaia	Número	%
Bilbao	219	41,48
Otros municipios	309	58,52
Total	528	100

Gipuzkoa	Número	%
Donostia/San Sebastián	108	38,43
Otros municipios	173	61,57
Total	281	100

(Ver diagrama 12 en pág. 264)

Quejas procedentes de fuera de la CAPV

Como sucede habitualmente, existe un pequeño número de quejas que proceden del exterior de la CAPV. Este año su número se ha incrementado y han llegado a 18, de las que 16 proceden de otras zonas del Estado y 2 del extranjero.

Quejas procedentes de otras comunidades autónomas	Nº
C. A. de Castilla-León	5
C. A. de Catalunya	2
C. F. de Navarra	2
C. A. de Valencia	2
C. A. de Andalucía	1
C. A. de Aragón	1
C. A. de Galicia	1
C. A. de La Rioja	1
C. A. de Murcia	1
Total	16

Procedentes de otros Estados	Nº
Argentina	1
Francia	1
Total	2

4.5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL

En este ejercicio se ha finalizado con la tramitación de 575 reclamaciones sobre las que el Ararteko ha dictado una resolución. El mayor número de esas reclamaciones se había presentado en 1995, pero 206 eran quejas formuladas en años anteriores, cuya tramitación no fue posible completar en su año de presentación.

El Ararteko ha resuelto que en 266 de las 575 reclamaciones cuyo estudio e investigación ha terminado en 1995 asistía la razón a los ciudadanos frente a la Administración afectada. Así pues, el 45,24% de los reclamantes se había quejado con fundadas razones ante el Ararteko.

	Total	Razón	%	No Razón	%	Otros	%
		recla.		recla.			
Quejas concluidas en 1995	588	266	45,24	280	47,62	42	7,14

(Ver diagrama 13 en pág. 265)

Expedientes concluidos en el año 1995 distribuidos por años de inicio

Junto con 369 quejas que se han tramitado totalmente en 1995, se ha finalizado en este ejercicio la tramitación de 206 expedientes que correspondían a reclamaciones formuladas en años anteriores. La mayor parte de ese bloque corresponde a las quejas presentadas en el segundo semestre de 1994.

1990	1
1991	6
1992	7
1993	24
1994	168
1995	369
Total de expedientes concluidos en 1995	575

Quejas presentadas en 1995 concluidas y en trámite

De las 820 quejas presentadas contra alguna de las administraciones públicas vascas y cuyo estudio se ha iniciado a lo largo del año 1995, la tramitación del 45% de las mismas se ha finalizado en este mismo año, mientras que otras 451 permanecían en trámite el 31 de diciembre. Lógicamente se incluyen en esta última cifra todos los expedientes de queja abiertos hasta esa misma fecha.

	Trámite	Concluidas	Razón	No razón	Otros
			recla.	recla.	
F.P. y O. Admva.	80	88	37	44	7
Hacienda	58	67	22	45	-
Interior	55	34	26	8	-
Educación	58	28	9	19	-
Sanidad y B. Social	36	49	22	22	5
Urb. y Vivienda	39	42	8	33	1
Medio Ambiente	48	18	8	9	1
Justicia	-	6	-	6	-
Obras Púb. y Serv.	48	16	4	8	4
Cult. y Biling.	20	7	1	6	-
Agr.,Ind.,Com., Tur.	8	10	4	6	-
Trabajo y S.S.	1	4	2	2	-
Total	451	369	143	208	18

(Ver diagramas 14 al 17 en pp. 266 al 269)

Estadística procedimental de la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

A lo largo del año 1995 el Ararteko ha emitido la resolución referida a 174 de las quejas presentadas ese mismo año contra la Administración general de la Comunidad Autónoma del País vasco, conocida vulgarmente como Gobierno Vasco. En esas resoluciones se ha reconocido la validez de los argumentos expuestos por los ciudadanos en un 40,80% de los casos.

Quejas concluidas y en trámite. Gobierno Vasco

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
F.P y O. Admva.	46	55	17	34	4
Educación	59	27	9	18	—
Interior	41	19	14	5	—
Sanidad y B. Social	17	32	19	11	2
Urb. y Viv.	4	15	5	10	—
Obras Púb. y Serv.	12	4	2	1	1
Cult. y Biling.	11	3	1	2	—
Agr.,Ind.,Com.,Tur.	4	3	1	2	—
Hacienda	1	5	1	4	—
Justicia	—	6	—	6	—
Medio Ambiente	4	1	—	1	—
Trabajo y S. S.	—	4	2	2	—
Total	199	174	71	96	71

(Ver diagramas 18 y 19 en pp. 270 y 271)

Quejas concluidas y quejas en trámite del Gobierno Vasco por departamentos

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Educ., Univ. e Inves.	78	57	18	36	3
Sanidad	33	47	23	21	3
Interior	42	28	18	10	—
Ord.Ter.,Vi. y Med. A	8	14	4	10	—
Jus.,Eco.,Trab. y S.S	5	13	4	9	—
Transp. y Obras Púb.	12	5	3	1	1
Comer.,Cons. y Tur.	8	3	—	3	—
Hacien. y Adm. Púb.	8	3	—	3	—
Ind., Agri. y Pesca	7	3	1	2	—
Cultura	2	3	—	3	—
Total	203	176	71	98	7

(Ver diagramas 20 y 21 en pp. 272 y 273)

Estadística procedimental de las administraciones forales

En el año 1995 se ha finalizado la tramitación de 67 de las reclamaciones contra la actuación de las diputaciones forales que fueron presentadas en la

institución del Ararteko en ese mismo ejercicio. De ellas se ha reconocido la razón al interesado en más del 35% de los casos.

Quejas concluidas y en trámite. Administraciones forales

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Gipuzkoa	37	24	5	17	2
Bizkaia	26	24	10	12	2
Álava	17	19	9	8	2
Total	80	67	24	37	6

(Ver diagramas 22 al 24 en pp. 274 a 276)

Quejas concluidas y en trámite. Administraciones forales por áreas

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Hacienda	38	25	9	16	-
Sanidad y B. Social	15	15	3	10	2
F. P. y O. Admva.	10	14	6	5	3
Obras Púb. y Serv.	5	3	-	2	1
Agr.,Ind.,Com., Tur.	2	5	3	2	-
Interior	4	2	2	-	-
Cult. y Biling.	3	2	-	2	-
Urb. y Vivienda	2	-	-	-	-
Educación	-	1	1	-	-
Medio Ambiente	1	-	-	-	-
Total	80	67	24	37	6

(Ver diagrama 25 y 26 en pp. 277 y 278)

Estadística procedimental de la Administración local

En lo que se refiere a las administraciones locales de nuestra comunidad han quedado resueltas 135 de las quejas presentadas en 1995 y se ha reconocido la razón al reclamante en más de una tercera parte de las resoluciones.

Quejas concluidas y en trámite. Ayuntamientos de Álava

	Trámite	Concluidas	Razón	No razón	Otros
			Recla.	recla.	
Vitoria/Gasteiz	42	47	18	28	1
Iruña de Oca	4	-	-	-	-
Llodio	3	-	-	-	-
Amurrio	1	1	-	1	-
Laguardia	1	1	1	-	-
Artziniega	1	-	-	-	-
Barrundia	1	-	-	-	-
Campezo	1	-	-	-	-
Iruraiz-Gauna	1	-	-	-	-
Lanciego	1	-	-	-	-
Ribera Alta	1	-	-	-	-
Salinas de Añana	-	1	-	1	-
San Millán	1	-	-	-	-
Urcabustaiz	1	-	-	-	-
Villabuena de Álava	1	-	-	-	-
Total	60	50	19	30	1

Quejas concluidas y en trámite. Juntas administrativas de Álava

	Trámite	Concluidas	Razón	No razón	Otros
			Recla.	recla.	
Luyando		11	-	-	-
Antezana de la Rivera		-	1	-	1
Caicedo-Yuso		1	-	-	-
Manzanos		1	-	-	-
Munain		1	-	-	-
Ollívarre		1	-	-	-
Pipaón		-	1	-	1
Saratxo		1	-	-	-
Villabezana		1	-	-	-
Total		17	2	0	2

Quejas concluidas y en trámite. Ayuntamientos de Bizkaia

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Bilbao	25	24	10	14	-
Basauri	11	3	1	2	-
Getxo	7	6	2	3	1
Santurtzi	1	6	-	5	1
Barakaldo	4	5	2	2	1
Abanto y Ciérvana /Abanto-Zierbena	5	1	-	1	-
Portugalete	3	-	-	-	-
Bermeo	1	1	-	1	-
Elorrio	1	1	-	-	1
Erandio	-	2	1	1	-
Galdakao	-	2	2	-	-
Gorliz	2	-	-	-	-
Orduña	1	1	1	-	-
Plentzia	2	-	-	-	-
Alonsotegi	1	-	-	-	-
Amorebieta-Echano	-	1	1	-	-
Arrigorriaga	1	-	-	-	-
Bakio	1	-	-	-	-
Balmaseda	1	-	-	-	-
Durango	1	-	-	-	-
Elantxobe	1	-	-	-	-
Etxebarria	1	-	-	-	-
Leioa	-	1	1	-	-
Lemoiz	-	1	1	-	-
Loiu	1	-	-	-	-
Muskiz	1	-	-	-	-
Ondarroa	1	-	-	-	-
Orozko	1	-	-	-	-
Ortuella	1	-	-	-	-
Sestao	1	-	-	-	-
Sopelana	-	1	1	-	-
Valle de Trápaga /Trapagarán	-	1	1	-	-
Zalla	1	-	-	-	-
Zamudio	1	-	-	-	-
Zierbena	1	-	-	-	-
Total	79	57	23	30	3

Quejas concluidas y en trámite. Ayuntamientos de Gipuzkoa

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Donostia/ San Sebastián	13	6	1	4	1
Irun	3	4	1	2	1
Beasain	4	-	-	-	-
Hernani	2	2	-	2	-
Pasaia	3	1	1	-	-
Rentería	1	3	2	1	-
Arrasate	2	1	-	1	-
Belauntza	2	1	-	1	-
Zarautz	1	2	1	1	-
Elgoibar	1	1	1	-	-
Hondarribia	1	1	1	-	-
Lasarte-Oria	2	-	-	-	-
Oiartzun	2	-	-	-	-
Altzo	1	-	-	-	-
Amezketeta	1	-	-	-	-
Azpeitia	1	-	-	-	-
Berastegi	-	1	-	1	-
Eibar	1	-	1	-	-
Getaria	1	-	-	-	-
Ibarra	-	1	-	1	-
Ikaztegieta	1	-	-	-	-
Legorreta	-	1	-	1	-
Ordizia	1	-	-	-	-
Soraluze - Placencia de las Armas	-	1	1	-	-
Tolosa	1	-	-	-	-
Zizurkil	-	1	-	1	-
Total	45	27	9	16	2

Quejas concluidas y en trámite. Administración local

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Urb. y Vivienda	35	28	3	24	1
Medio Ambiente	45	17	8	8	1
Hacienda	17	39	14	25	-
Obras Púb. y Serv.	38	9	3	3	3
F. P. y O. Admva.	27	17	10	6	1
Interior	20	15	12	3	-
Agr.,Ind.,Com., Tur.	5	4	-	4	-
Cultura y Biling.	6	2	-	2	-
Sanidad y B. Social	7	1	-	1	-
Educación	2	3	1	2	-
Total	202	135	51	78	6

(Ver diagrama 27 y 28 en pp. 279 y 280)

Quejas concluidas y en trámite. Otros organismos de Administración local

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Obras. Pub. y Serv.	5	2	1	1	-
Hacienda	4	1	-	1	-
Sanidad y B. Social	2	1	-	-	1
Cultura y Biling.	1	-	-	1	-
F. P. y O. Admva.	1	-	-	-	-
Total	13	4	1	2	1

4.6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA

El análisis sociológico de las quejas presentadas en la institución del Ararteko en 1995 nos permite observar que aunque el número de reclamaciones haya variado sustancialmente, aumentando más de un 50%, no ha habido grandes modificaciones en cuanto al sexo de los reclamantes. El porcentaje de mujeres, aunque se percibe una pequeña disminución, sigue rondando el 30%, el de hombres se mantiene en el 51% y el de colectivos reclamantes sube ligeramente pasando al 18%.

Sexo	Número	%
Hombres	600	51,94
Mujeres	342	29,61
Colectivos	213	18,44

(Ver diagrama 29 en pág. 281)

Si el análisis se refiere al uso de las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se observa un incremento considerable del número de quejas redactadas en euskara que han pasado a triplicarse alcanzado la cifra de 68, a las que se suman 26 redactadas en las dos lenguas oficiales.

Un buen número de las quejas redactadas en euskara han sido presentadas por colectivos de defensa del euskara que reclaman al Ararteko su intervención para que se subsanen algunas vulneraciones de la Ley de Normalización del Uso del Euskera.

A pesar del aumento en el número de quejas redactadas en euskara su proporción respecto al total es todavía pequeña.

El criterio de este Ararteko es el de ejecutar toda la tramitación de la reclamación en el idioma elegido por el ciudadano para presentarla, siempre bajo el estricto cumplimiento de la legislación vigente en nuestra comunidad autónoma en materia de normalización lingüística.

Idioma	Número	%
Castellano	1.061	91,86
Euskara	68	5,89
Bilingüe	26	2,25

(Ver diagrama 30 en pág. 282)

Finalmente, y en lo que se refiere a la forma de presentación de las quejas, la carta sigue siendo el medio más habitual para realizar la reclamación. El 30% de las quejas se presenta en la propia sede de la institución, cifra que sin duda se elevará cuando abran sus puertas en Bilbao y San Sebastián las oficinas de información al ciudadano de la institución del Ararteko. Cabe reseñar por su novedad el hecho de que casi 50 reclamaciones se hayan interpuesto por medio del fax.

Forma recepción	Número	%
Por correo	753	65,19
En la sede de la institución	352	30,48
Fax	48	4,16
Teléfono	2	0,17

4.7. SERVICIO DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO

La utilización de este servicio por parte de los ciudadanos vascos se ha visto incrementada de modo importante en el año 1995. El incremento se cifra en casi un 30% (29,3%) respecto a los datos del año anterior.

Durante este año se han recibido 547 visitas en la institución, lo que representa una media mensual de 45,6. De todas ellas, se materializaron en queja formal 243, es decir un 44,4% del total. De éstas 11 representaban a colectivos.

En lo que concierne al resto de las visitas que no pudieron materializarse en queja, debemos indicar que en algunos casos se referían a asuntos que excedían el ámbito de actuación del Ararteko, por lo que no era posible tramitarlos como queja; 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 o carecían de fundamento para materializarse en queja, o la visita estaba relacionada con la tramitación de su expediente de queja o bien el ciudadano deseaba información sobre los trámites a seguir en su asunto concreto.

La mayoría de las visitas recibidas, un 75%, han sido individuales. La cifra total de personas que se han acercado a este servicio ha sido de 708, de las cuales el 53% han sido hombres y el 47% mujeres.

Número de personas que han acudido

Número	%	
Hombres	374	53
Mujeres	334	47
Total	708	100

En lo que se refiere a la edad, los grupos menos numerosos que han acudido personalmente a la institución han sido el de los más jóvenes (menores de 23 años) y el de los de más edad (mayores de 60 años), quienes conjuntamente han representado el 20% del total. El 80% restante corresponde a las visitas de personal comprendidas entre los tres tramos de edad que figuran el cuadro adjunto (entre 24 y 59 años), con una incidencia muy similar en cada uno de ellos (entre 26 y 28%).

Distribución de las visitas por grupos de edad

Edad	Número	%
hasta 23	44	6,2
24-34	184	26
35-46	200	28,2
47-59	186	26,3
60 ó más	94	13,3
Total	708	100

(Ver diagrama 31 en pág. 283)

En cuanto a la distribución de visitas a lo largo del año, destaca por su volumen el mes de marzo y algo menos junio y octubre. Por otra parte, se produce un descenso en la época estival y en la vacacional de invierno.

Distribución mensual de las visitas

Enero	36
Febrero	32
Marzo	90
Abril	49
Mayo	51
Junio	65
Julio	39
Agosto	21
Setiembre	24
Octubre	63
Noviembre	43
Diciembre	34
Total	547

En lo que respecta a la procedencia geográfica de las visitas, debemos destacar un año más la incidencia que tiene el hecho de que Vitoria/Gasteiz albergue la sede de la institución. Así, el 65% del total procedía de esta ciudad, lo que representa el 91% de las visitas de los ciudadanos alaveses.

Por territorios históricos, debemos señalar que el número menor de visitas recibidas han sido las provenientes de Gipuzkoa, el 9,5%, seguido de las de Bizkaia, el 17%. El mayor número ha correspondido a Álava, con el 72%, dato éste que no se corresponde con el de su población, que representa el 13% del de la CAV.

Procedencia geográfica de las visitas por territorios históricos

Número	%	
Álava	393	72
Bizkaia	94	17
Gipuzkoa	51	9,5
Otros	9	1,5
Total	547	100

(Ver diagrama 32 en pág. 284)

4.8. QUEJAS DE OFICIO

Además de las quejas presentadas por los ciudadanos que han sido atendidas por el Ararteko, esta institución ha iniciado por su propia iniciativa la investigación de diversos asuntos en los que se consideraba que podía haber actuaciones irregulares de las administraciones públicas vascas. Son las denominadas actuaciones de oficio, competencia que la Ley 3/85 de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, en su artículo 17.1 concede al Ararteko y que le permite intervenir sin esperar las reclamaciones de los ciudadanos afectados por actos irregulares o negligencias de la Administración.

En 1995 el Ararteko ha iniciado la tramitación de 38 quejas de oficio, casi el doble que el año anterior.

Las quejas de oficio se reparten de forma equilibrada en las diferentes áreas en que se divide su actuación, siendo las de Sanidad y Bienestar Social, Interior, Hacienda, Obras Públicas y Servicios, Medio Ambiente y la de Función Pública y Organización Administrativa las que mayor número de expedientes de oficio del Ararteko han motivado.

	Quejas realizadas de oficio	
		Nº
Sanidad y Bienestar Social	7	18,4
Función Pública y Organización Administrativa	6	15,8
Hacienda	5	13,2
Interior	5	13,2
Obras Públicas y Servicios	5	13,2
Medio Ambiente	4	10,5
Urbanismo y Vivienda	3	7,9
Gestiones Diversas	2	5,2
Educación	1	2,6
Total	38	100

Si nos referimos a las administraciones públicas sobre las que inciden las investigaciones de oficio del Ararteko se advierte que la Administración del Gobierno Vasco, las administraciones forales y las administraciones locales han motivado una cifra similar de actuaciones de oficio del Ararteko.

Administraciones forales	13
Gobierno Vasco	12
Administraciones locales	10
Otras administraciones	8

QUEJAS RECIBIDAS

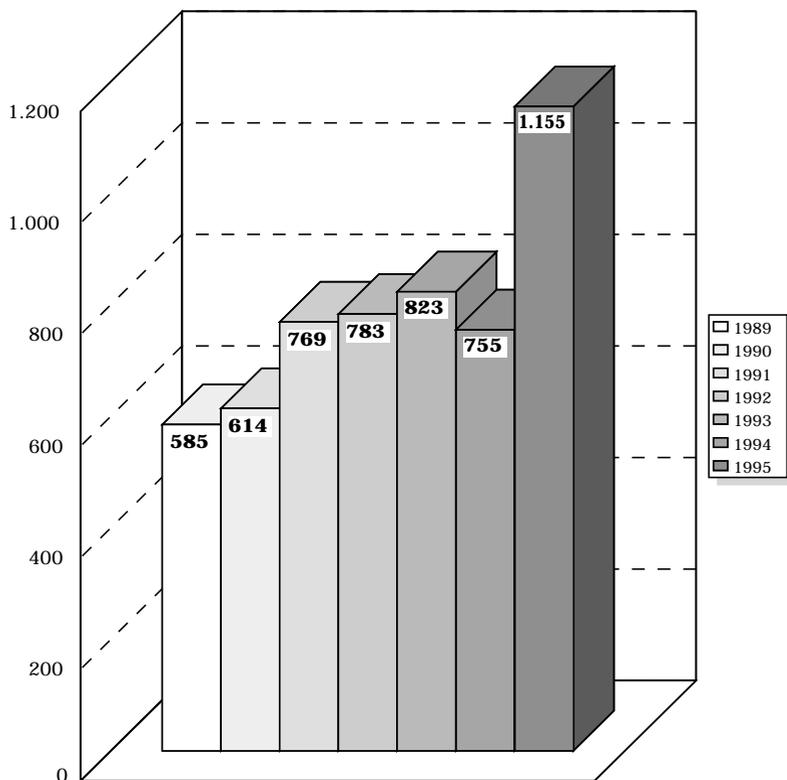


DIAGRAMA 1

SITUACIÓN DE LAS QUEJAS TRAS EL PROCESO DE ADMISIÓN

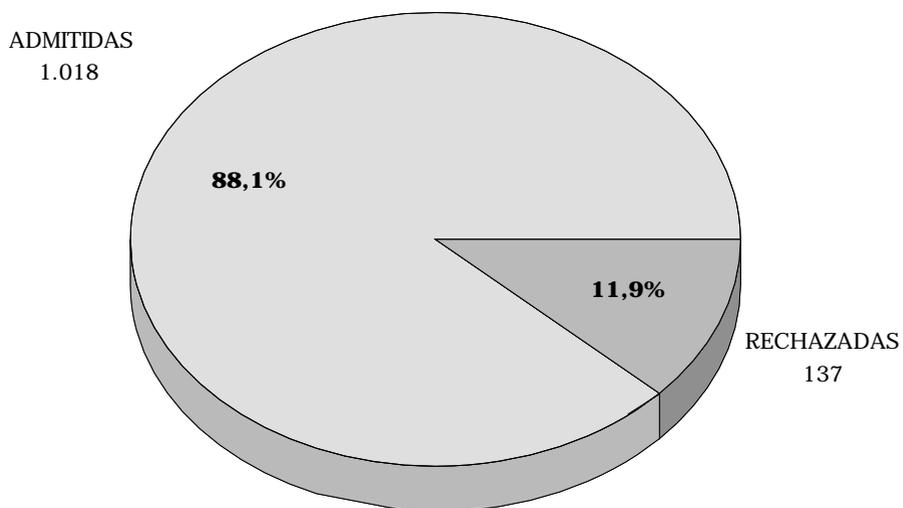


DIAGRAMA 2

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA

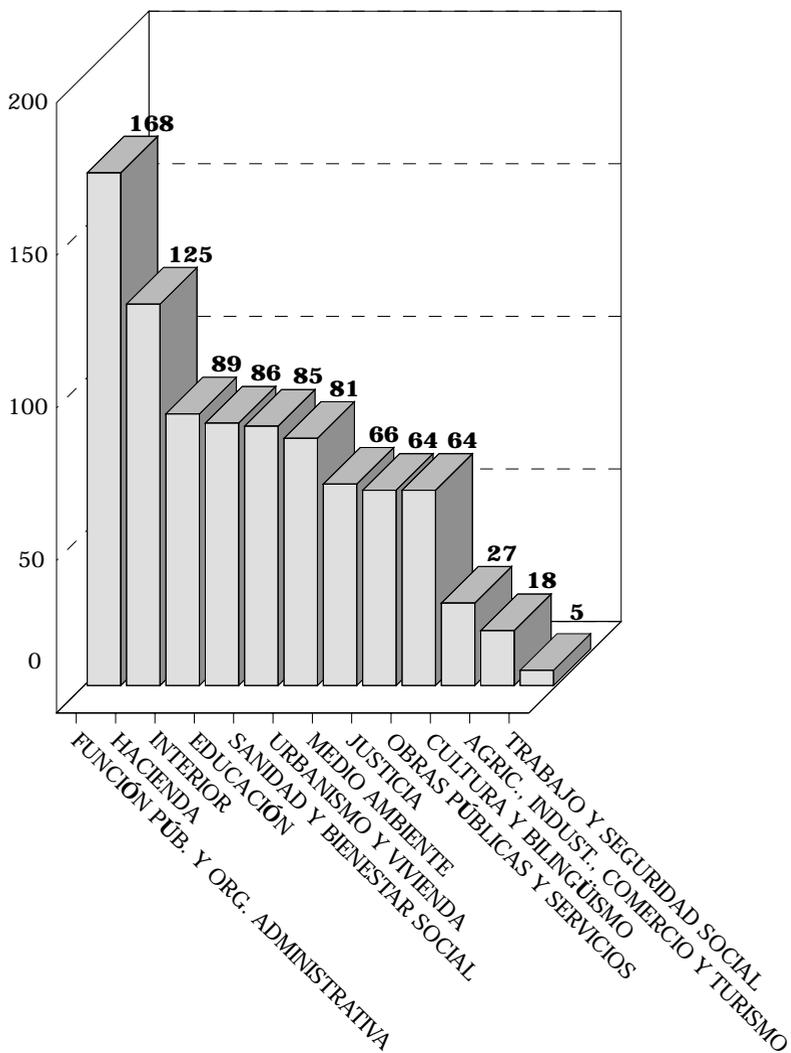


DIAGRAMA 3

DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR ADMINISTRACIONES

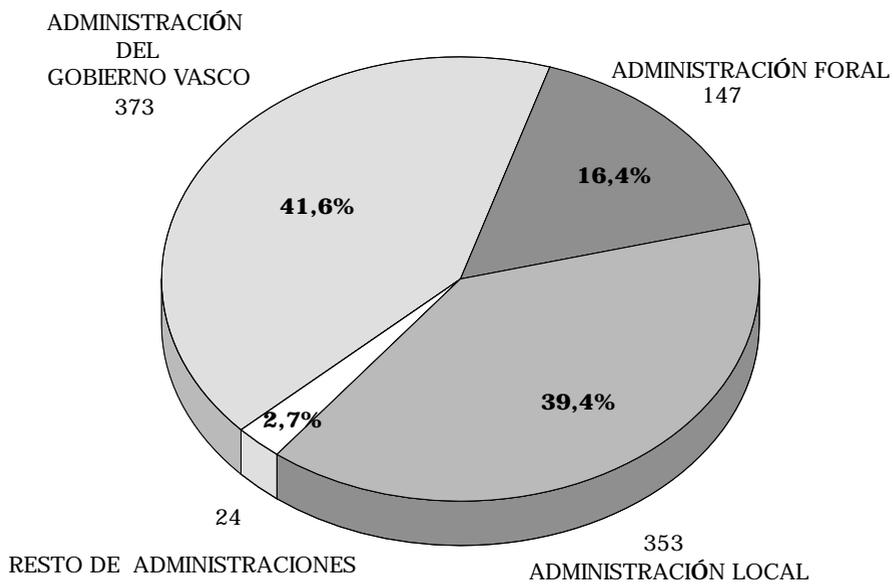


DIAGRAMA 4

QUEJAS POR ADMINISTRACIONES FORALES AFECTADAS

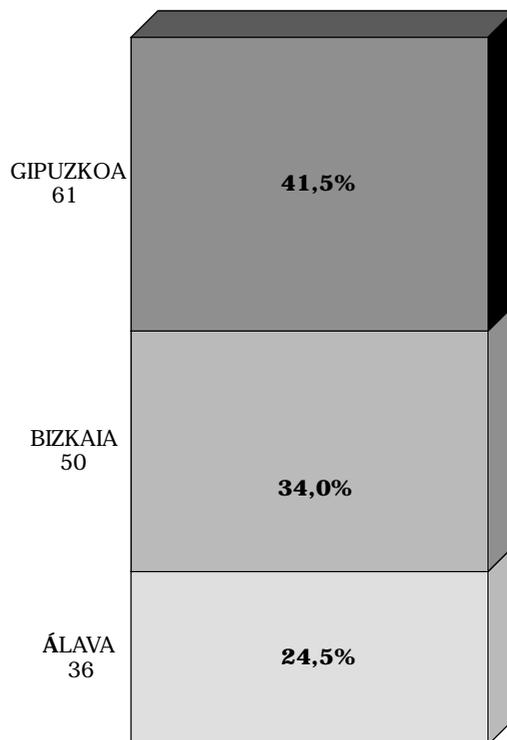


DIAGRAMA 5

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

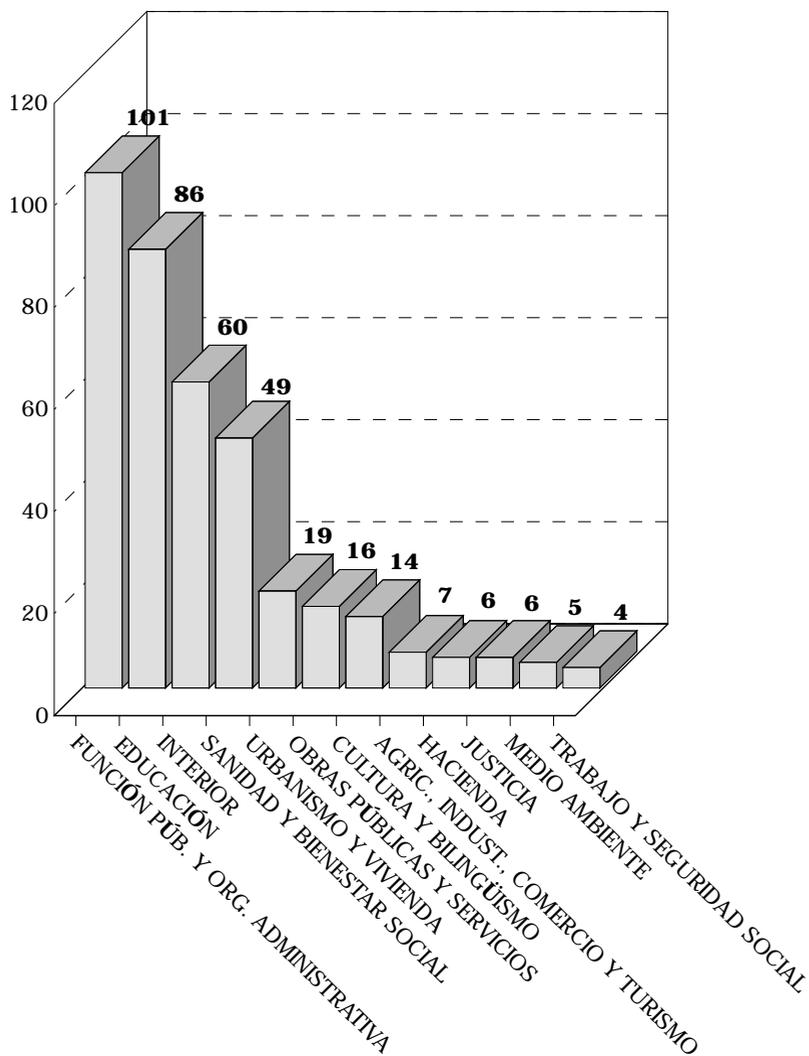


DIAGRAMA 6

DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

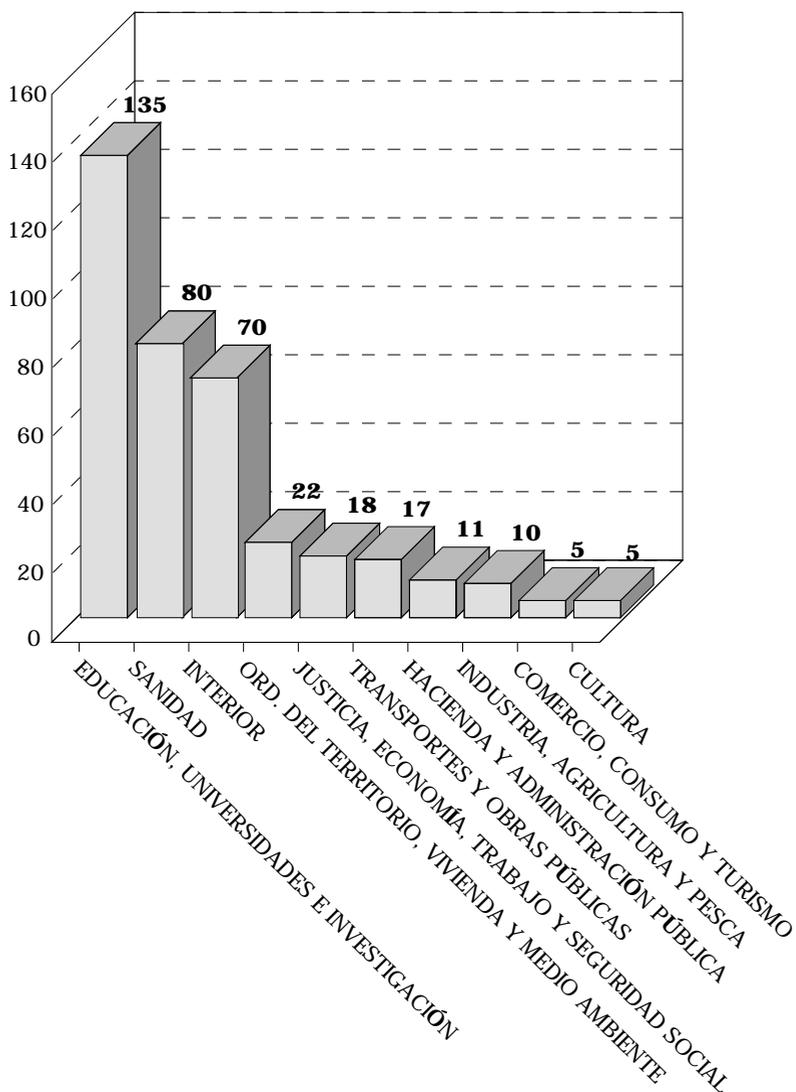


DIAGRAMA 7

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LAS ADMINISTRACIONES FORALES

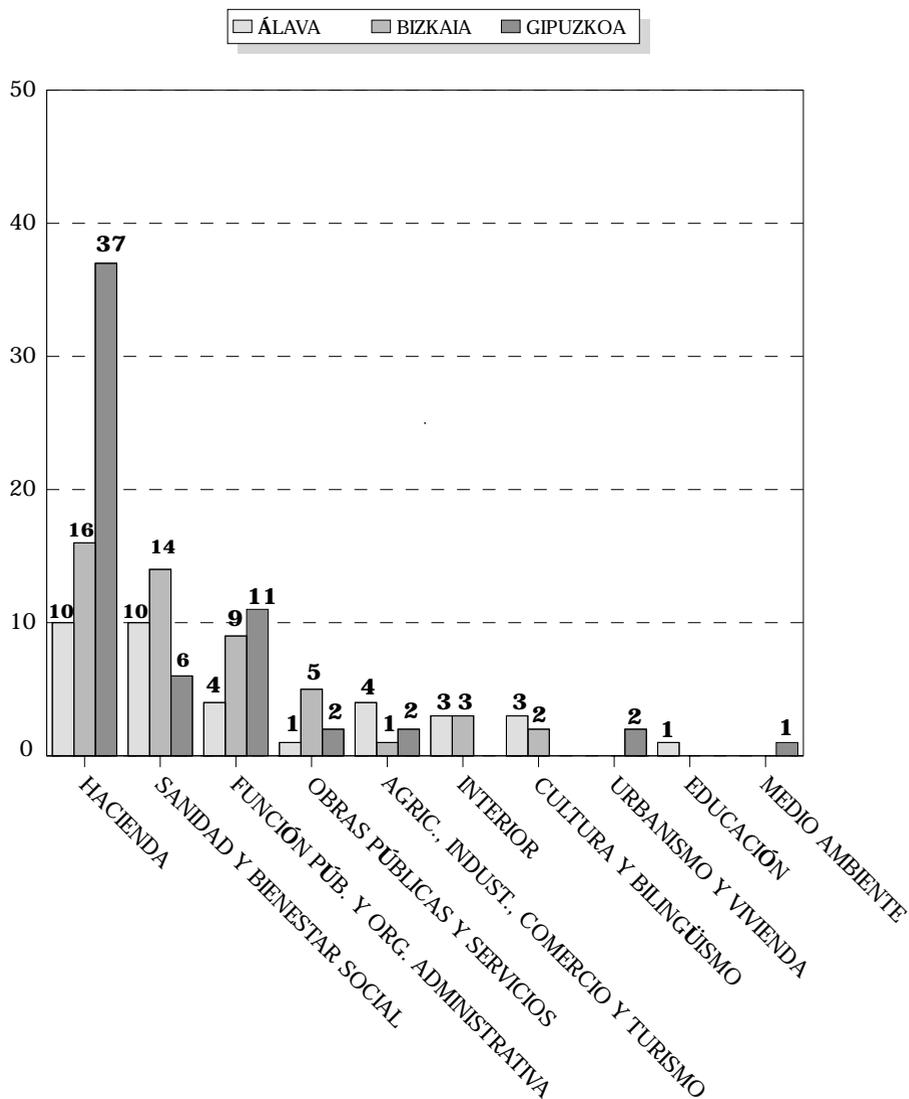


DIAGRAMA 8

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

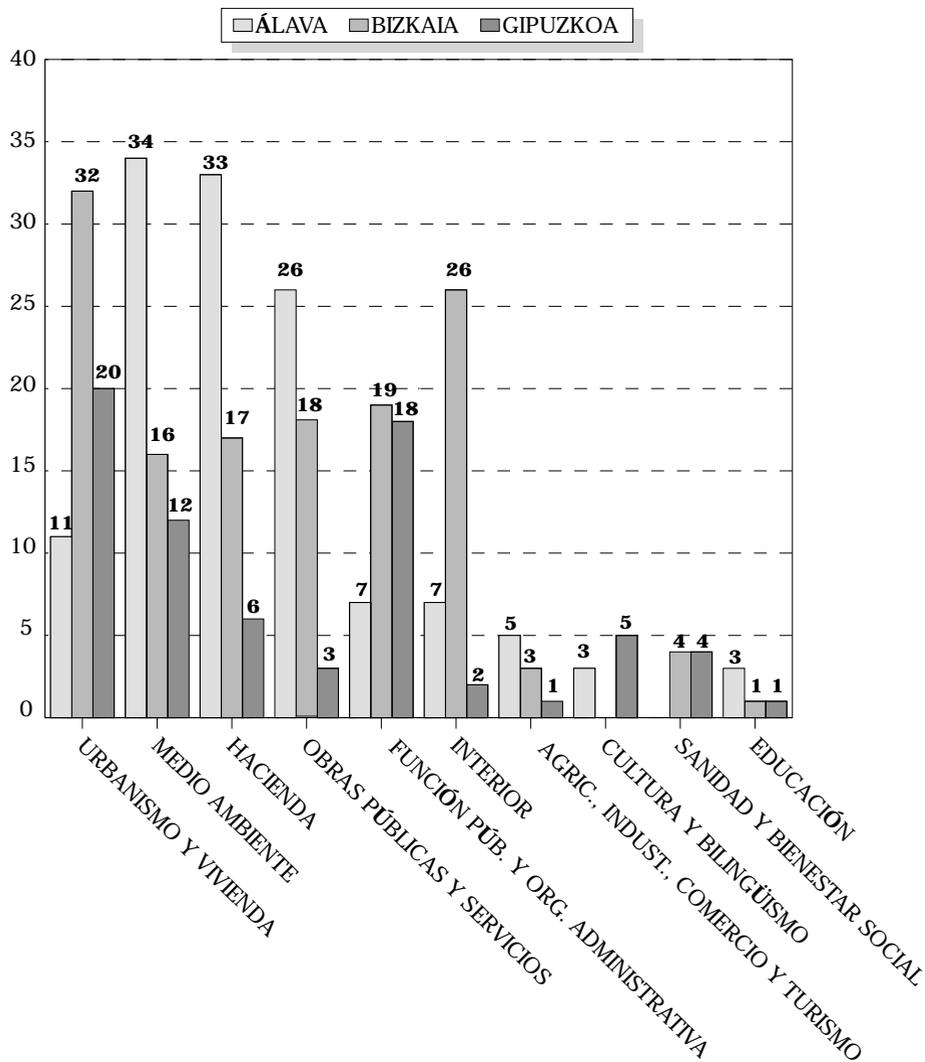


DIAGRAMA 9

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL SEGÚN EL ORIGEN DE LAS QUEJAS

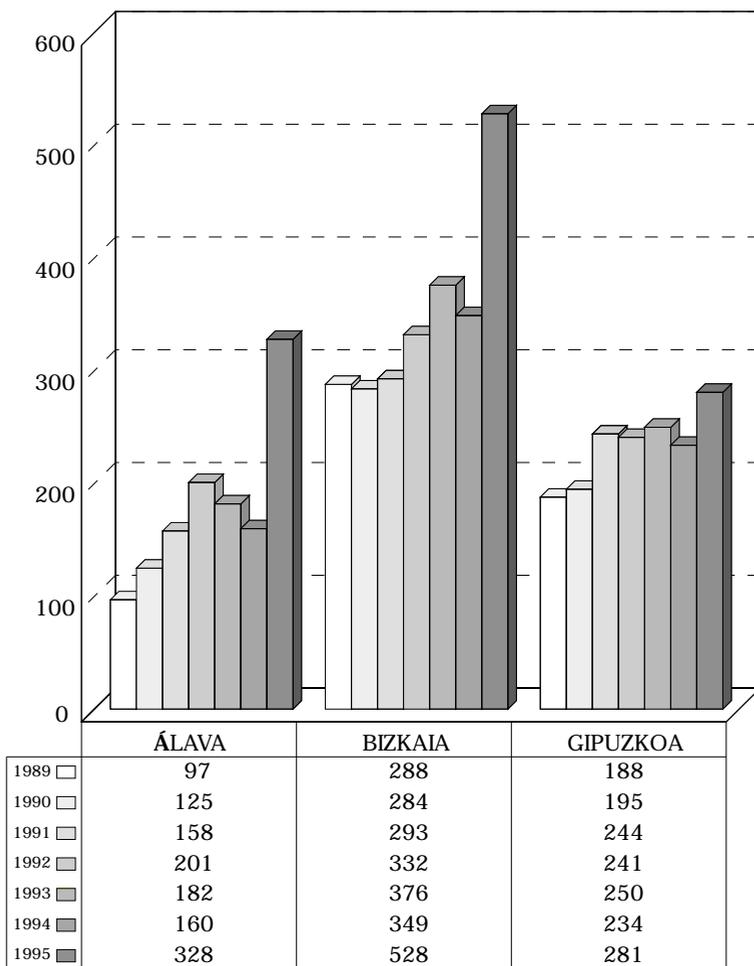


DIAGRAMA 10

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS POR CADA 10.000 HABITANTES

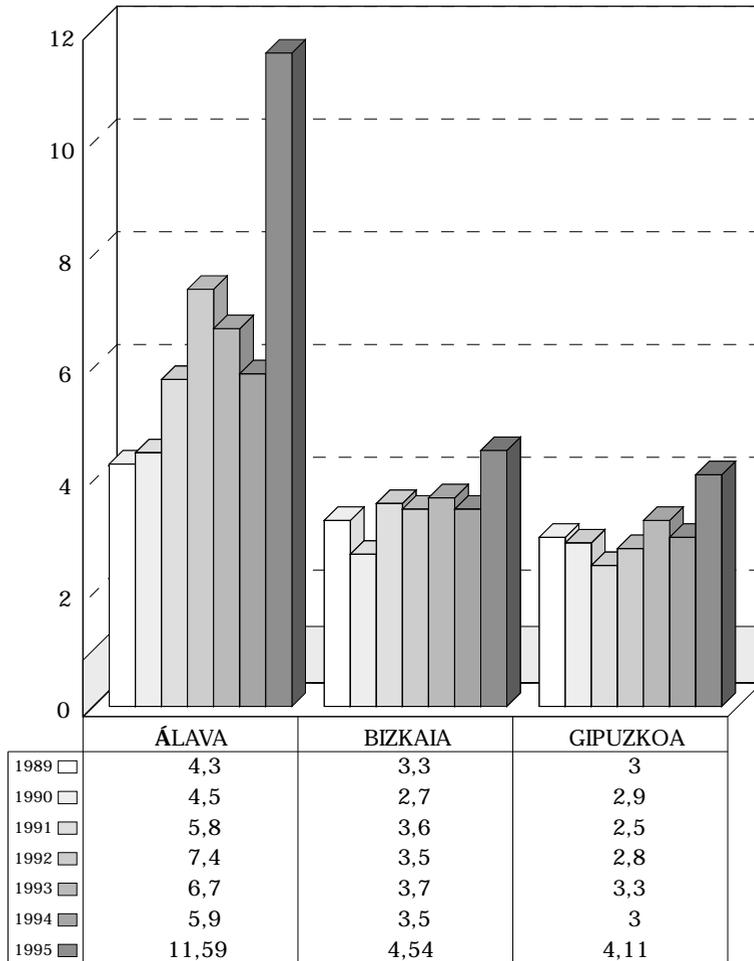


DIAGRAMA 11

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS EN CADA TERRITORIO

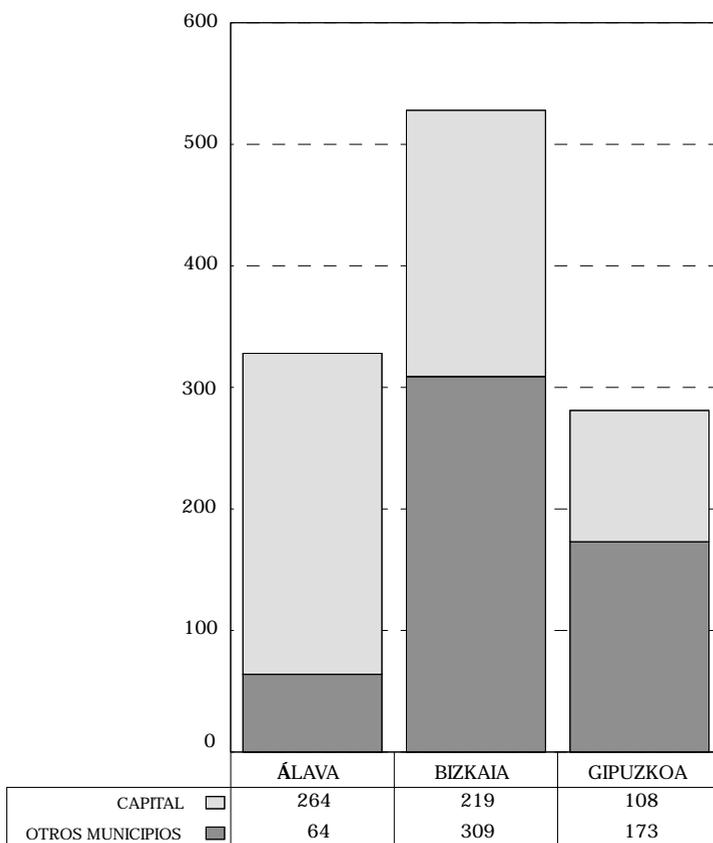


DIAGRAMA 12

**DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS
EN 1995 SEGÚN EL RESULTADO**

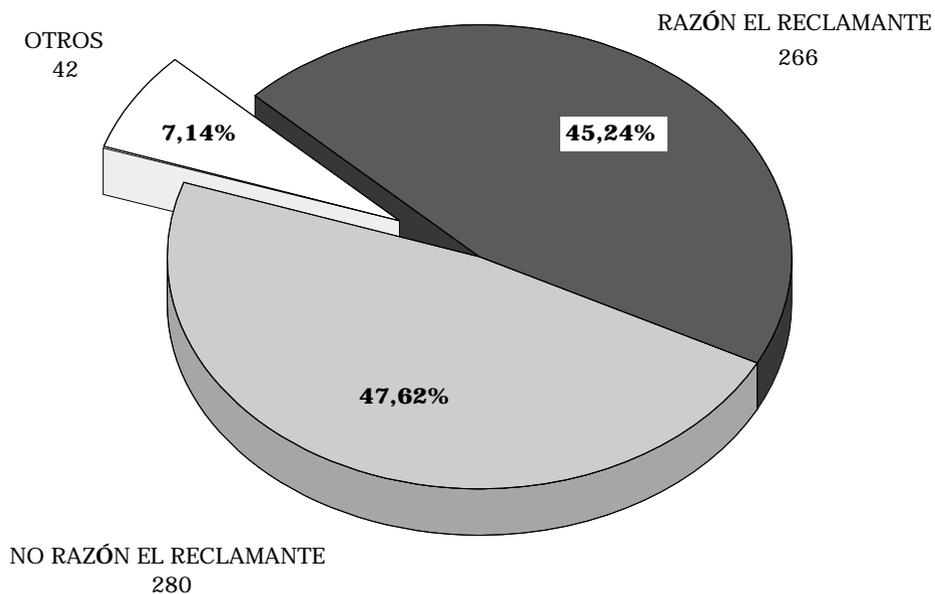


DIAGRAMA 13

**SITUACIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS
EN 1995 LLEVADAS A TRÁMITE**

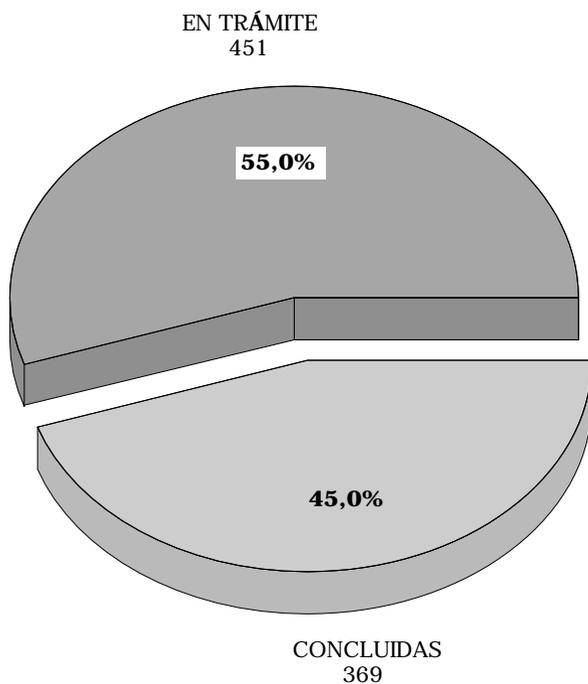


DIAGRAMA 14

**SITUACIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS
EN 1995 CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO**

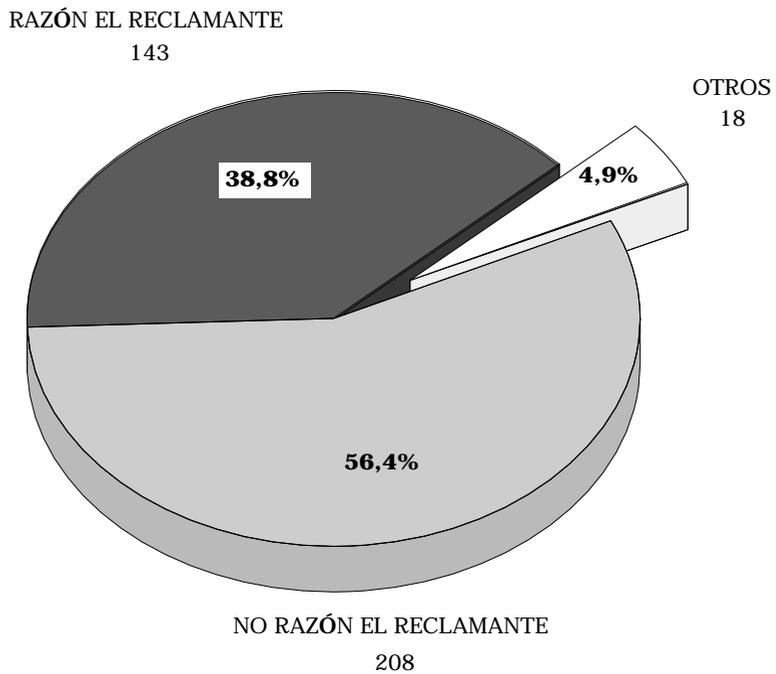


DIAGRAMA 15

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE

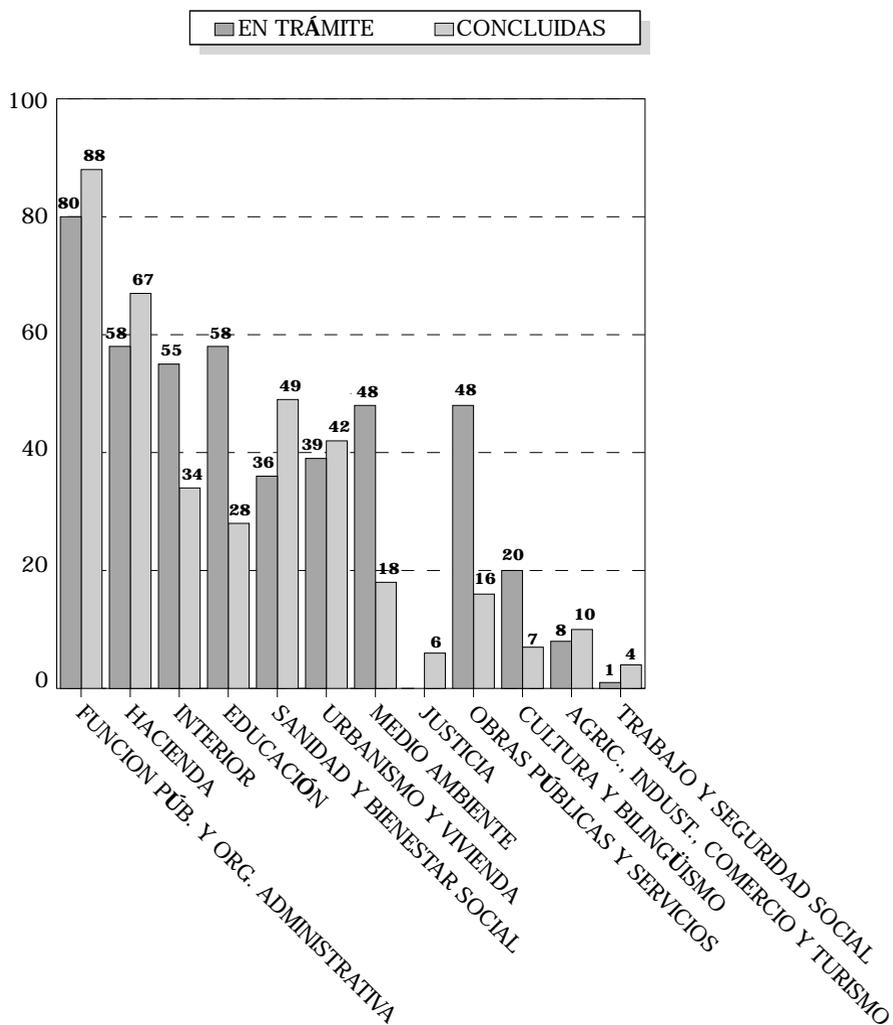


DIAGRAMA 16

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO

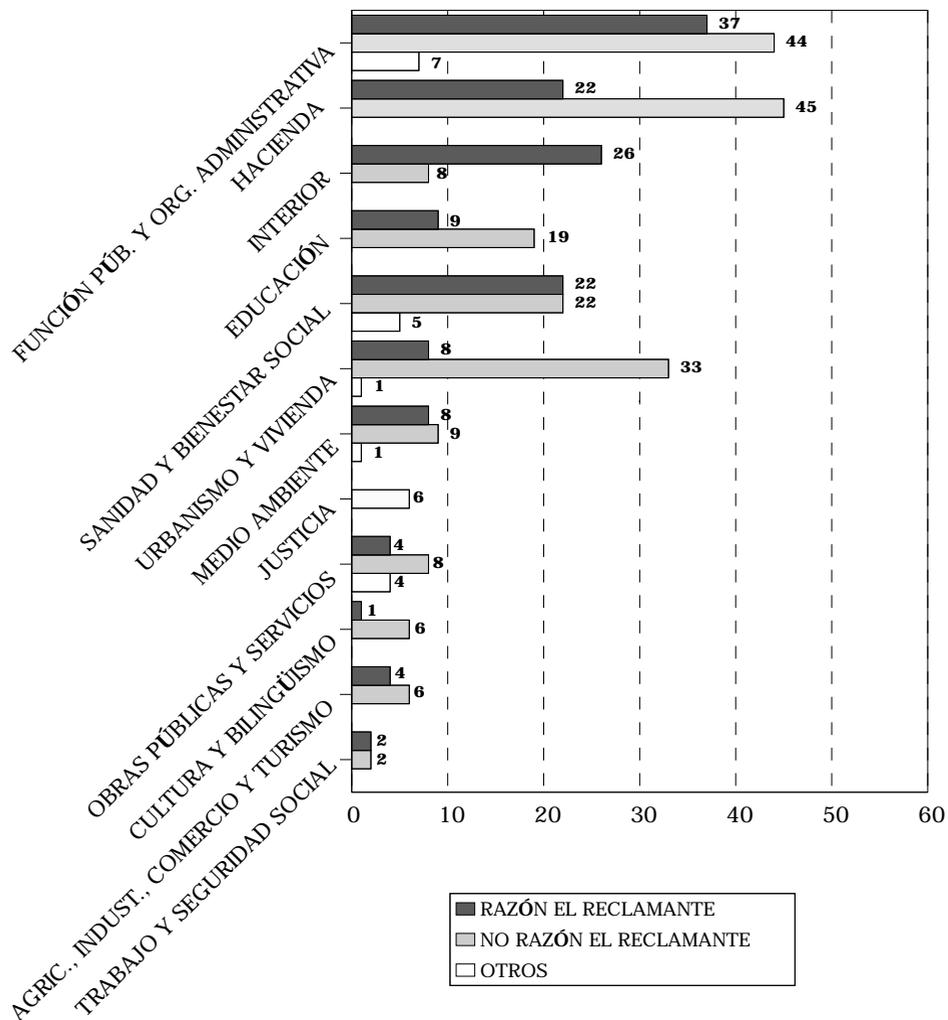


DIAGRAMA 17

**ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO VASCO:
DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS
Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE**

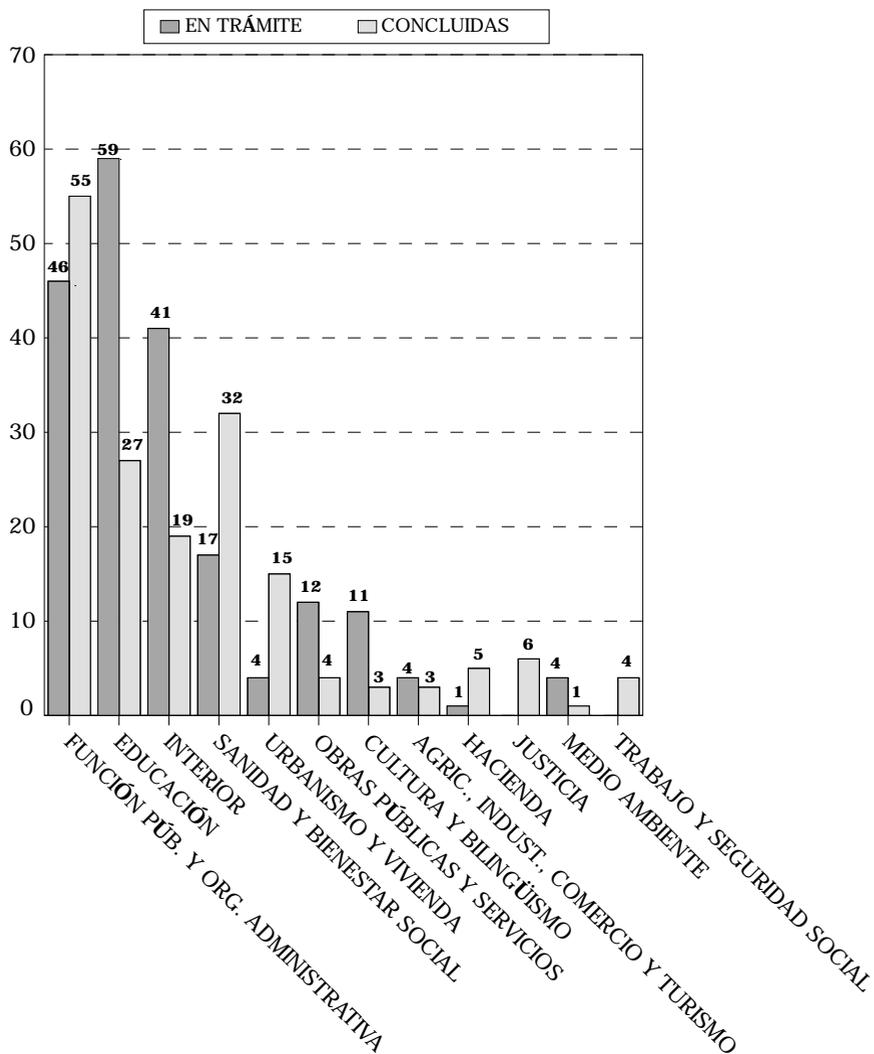


DIAGRAMA 18

ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO VASCO: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO

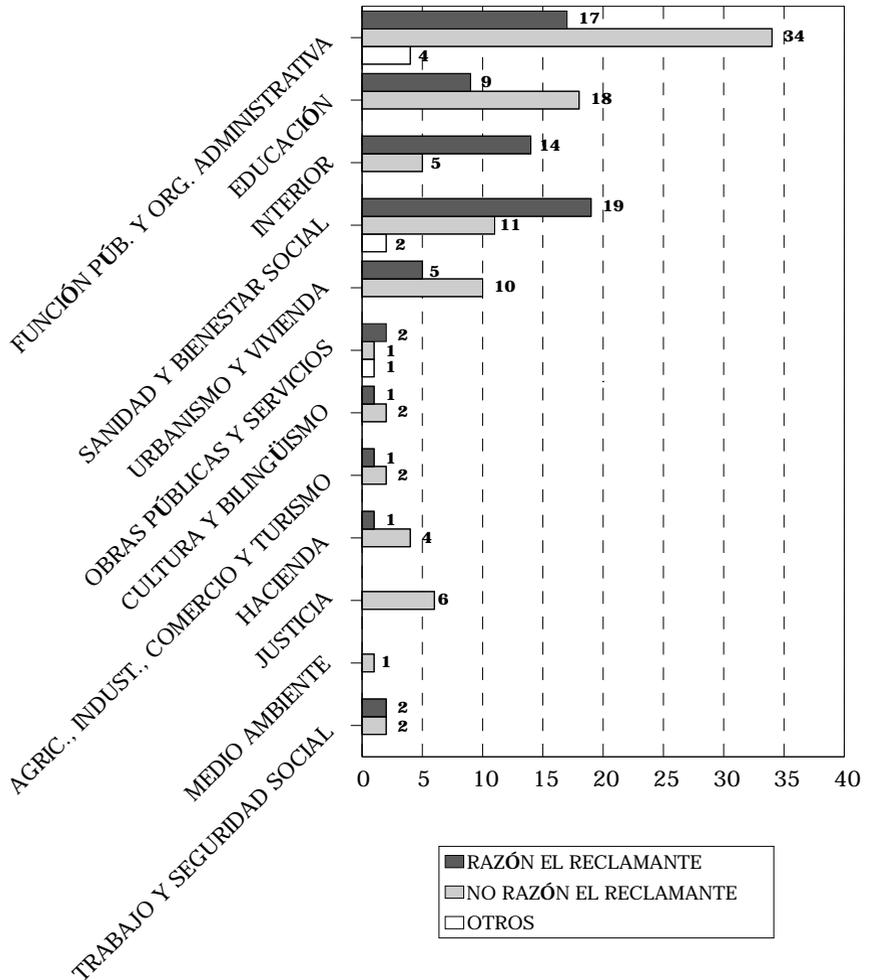


DIAGRAMA 19

ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO VASCO: DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE

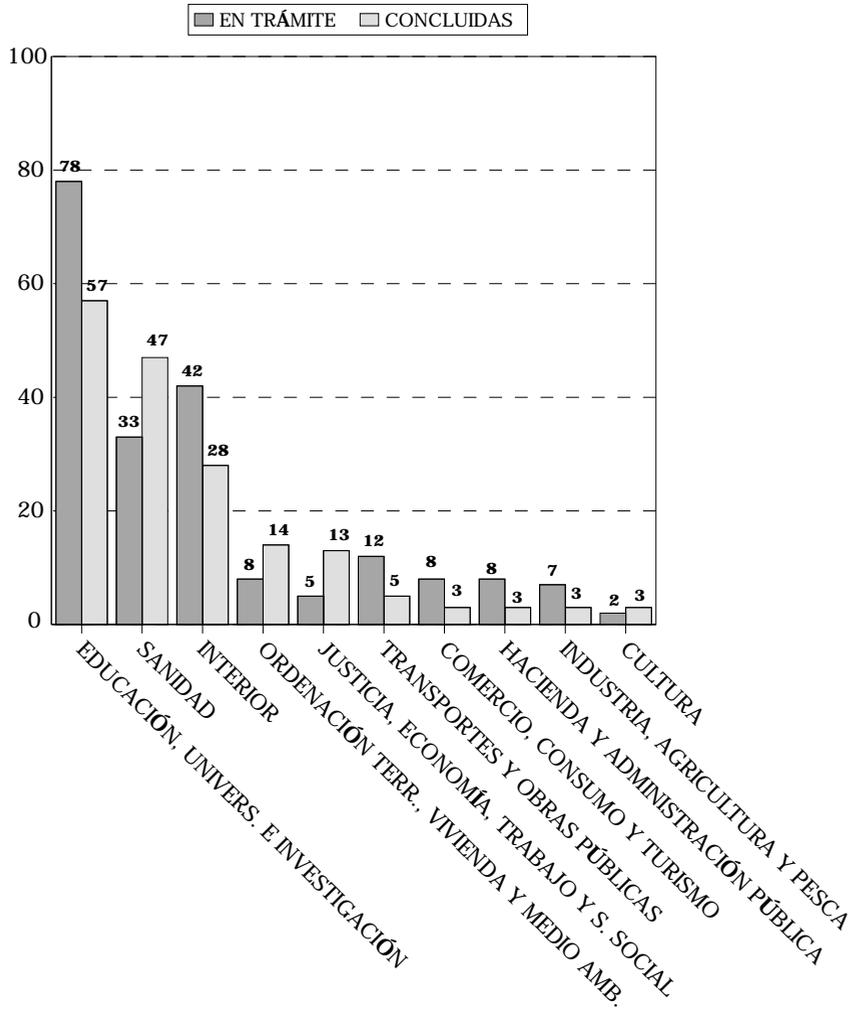


DIAGRAMA 20

**ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO VASCO:
DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS
CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO**

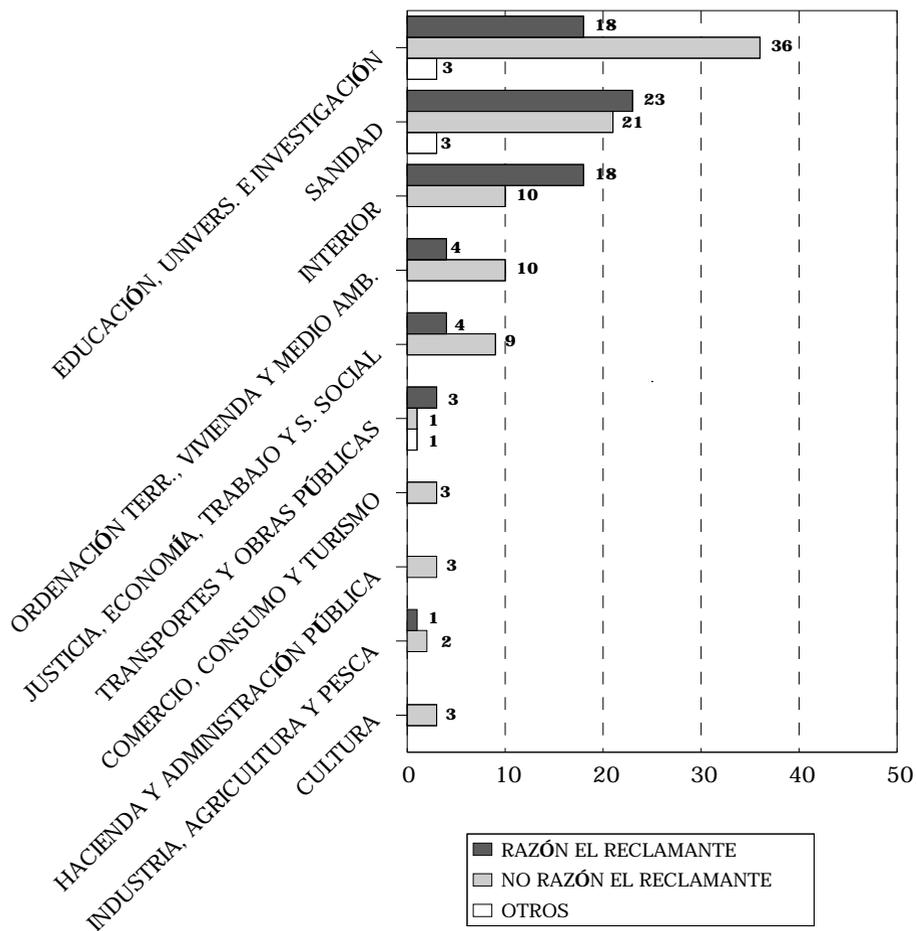
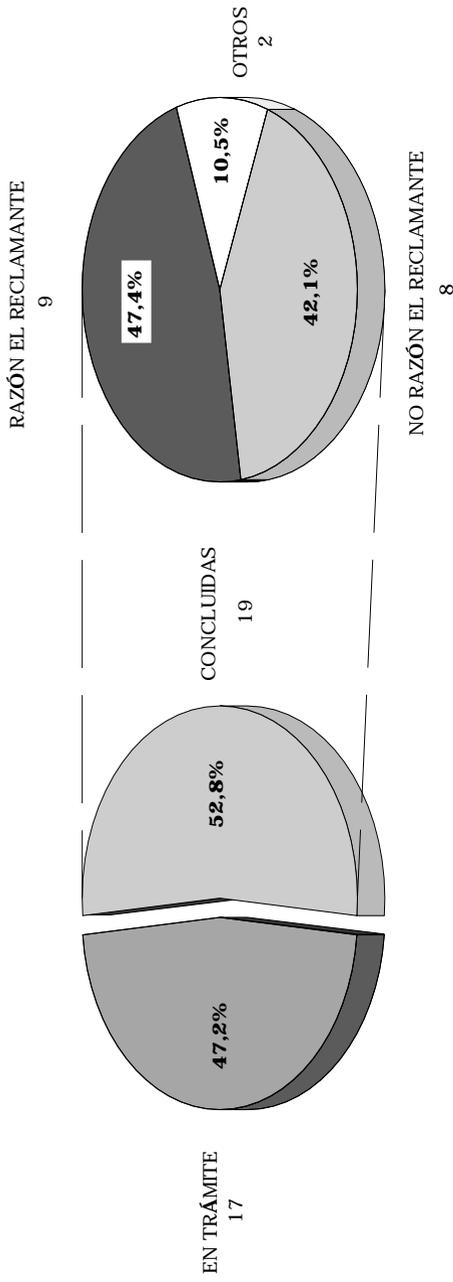


DIAGRAMA 21

DIPUTACIÓN DE ÁLAVA

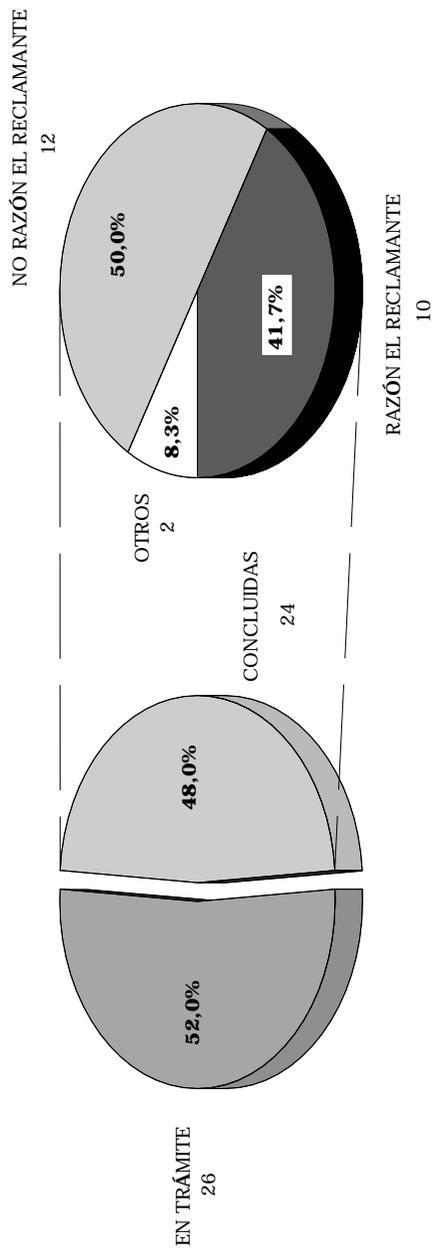


DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO

DIAGRAMA 22

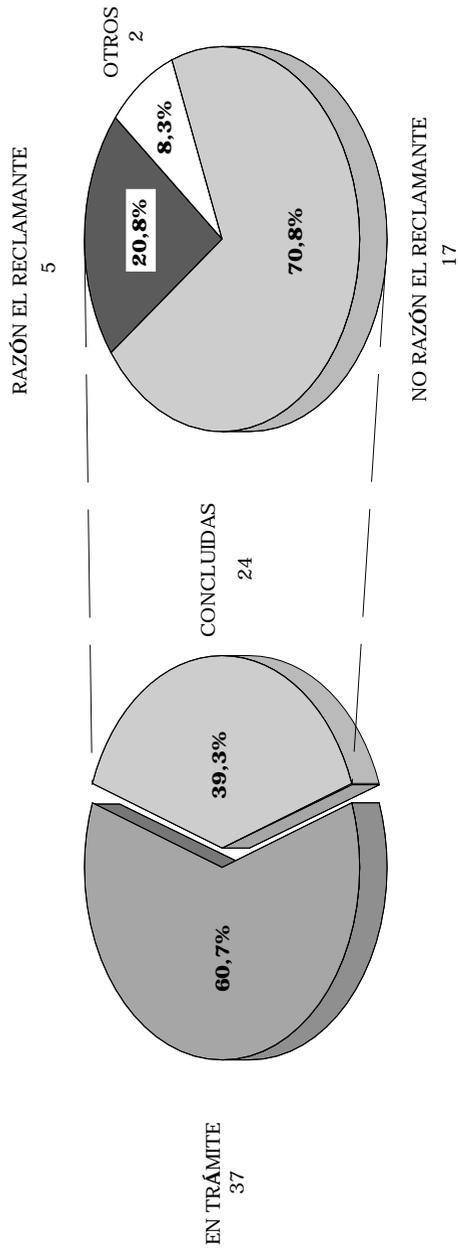
DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA



DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS
Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS
SEGÚN EL RESULTADO

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA



DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO

DIAGRAMA 24

ADMINISTRACIONES FORALES: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE

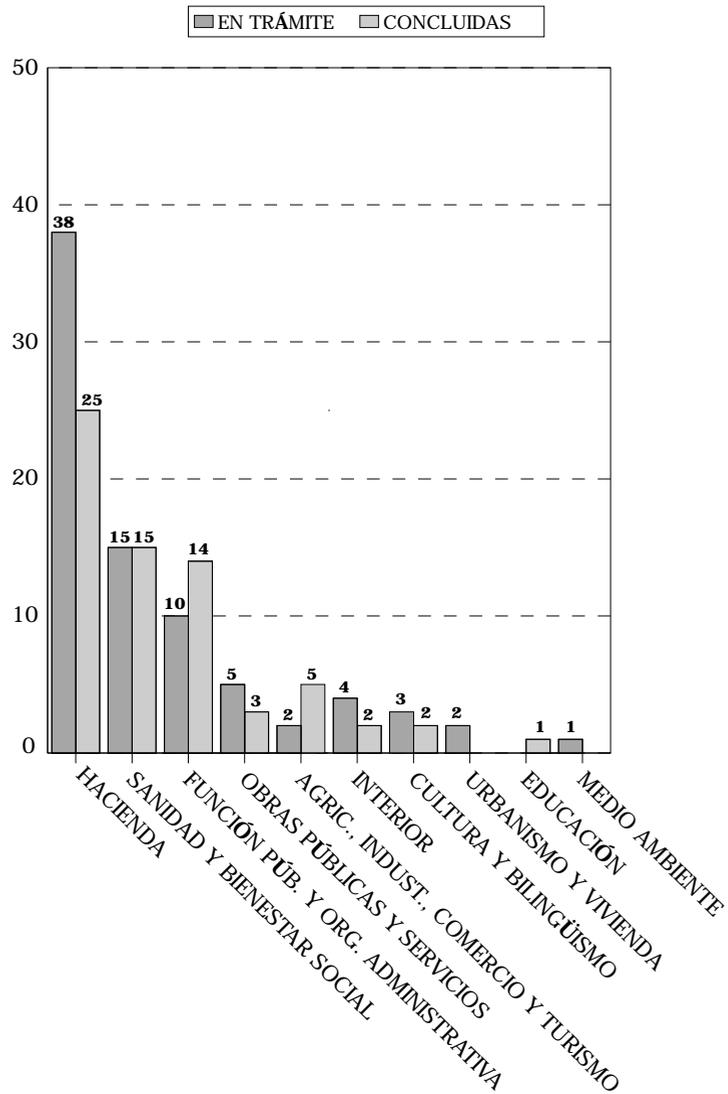


DIAGRAMA 25

ADMINISTRACIONES FORALES: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO

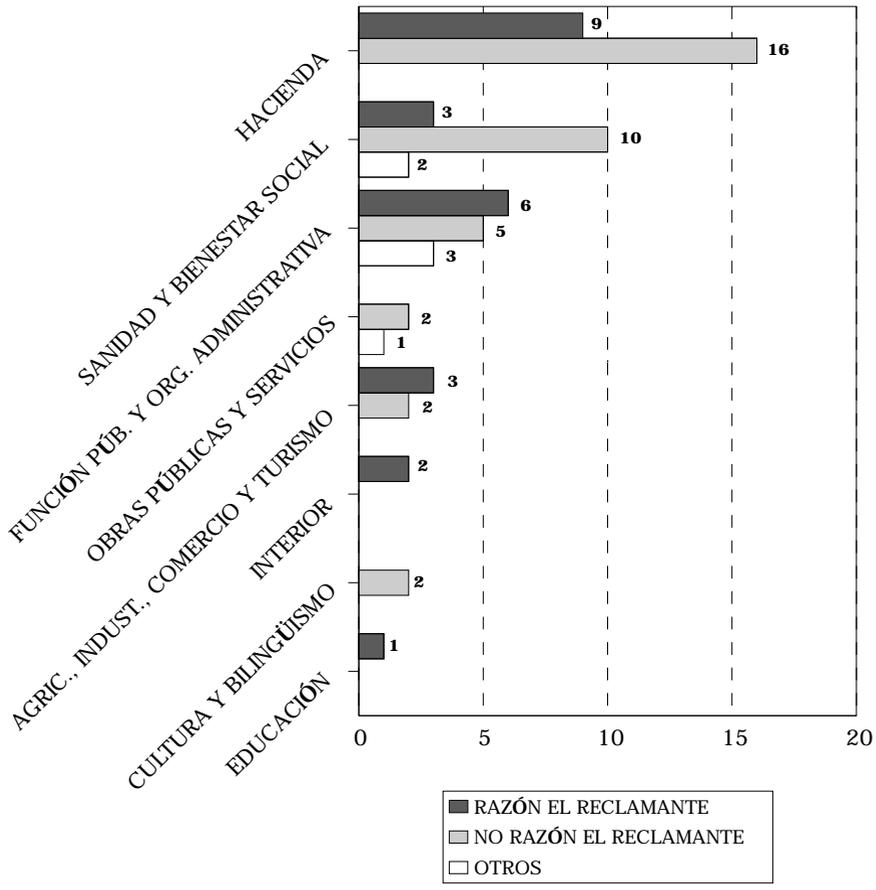


DIAGRAMA 26

ADMINISTRACIÓN LOCAL: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE

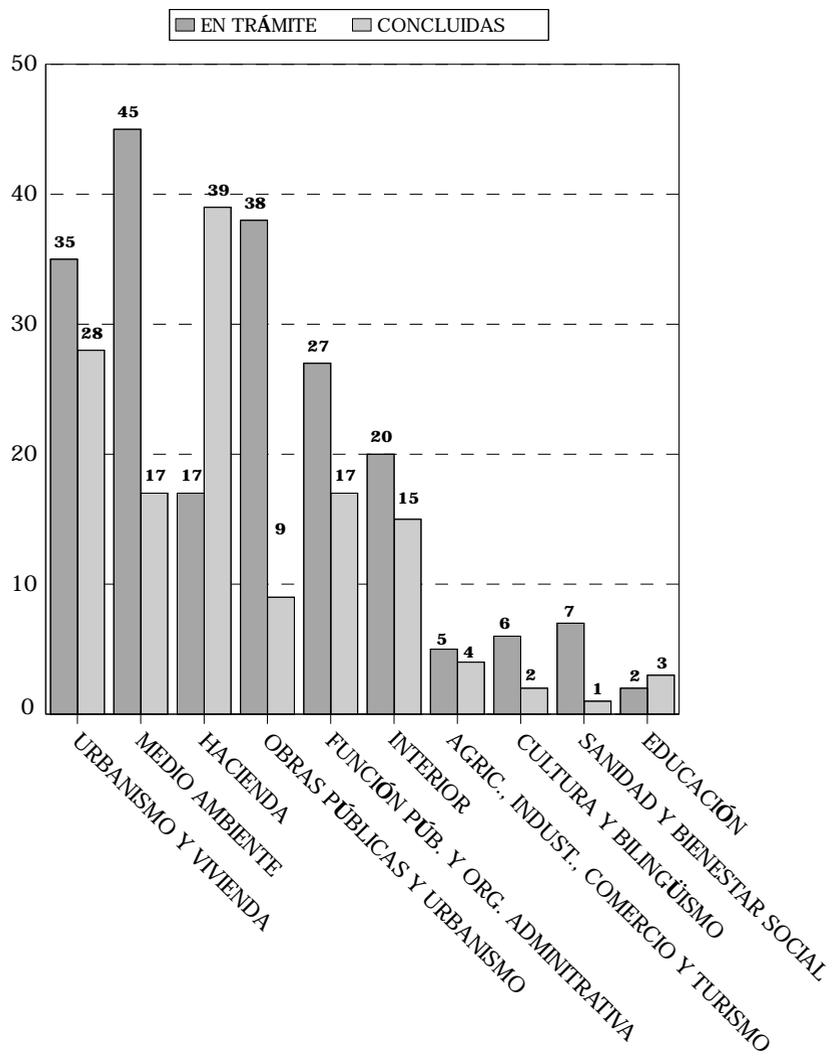


DIAGRAMA 27

ADMINISTRACIÓN LOCAL: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO

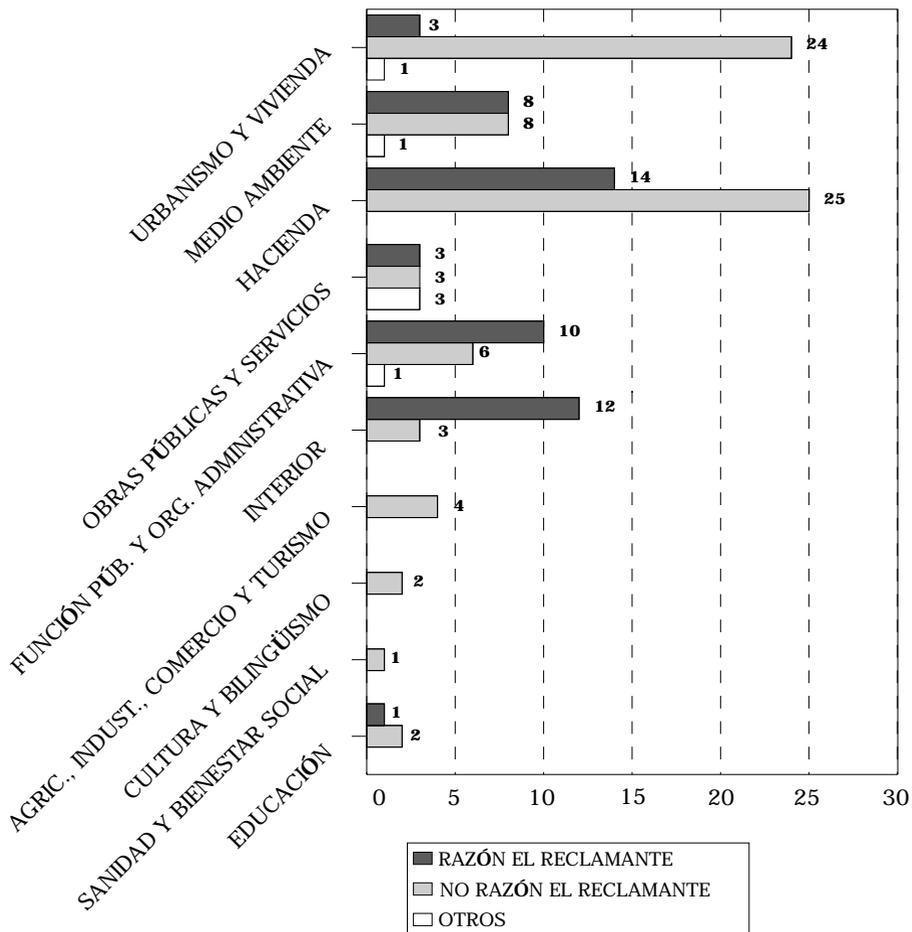


DIAGRAMA 28

**DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS SEGÚN
LA NATURALEZA DEL INTERESADO**

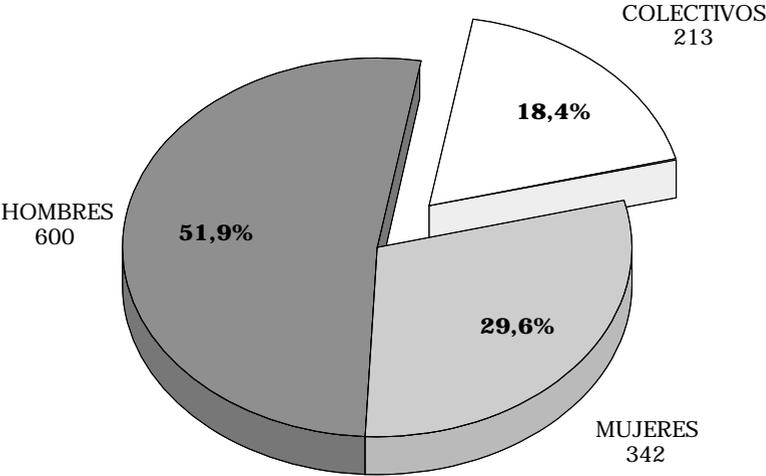


DIAGRAMA 29

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS SEGÚN EL IDIOMA

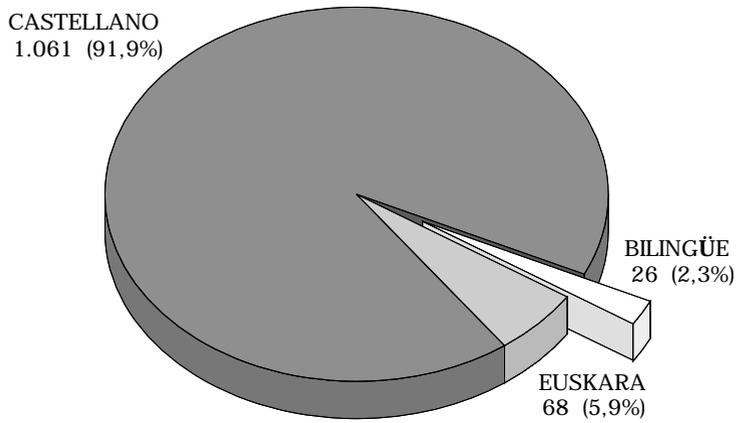


DIAGRAMA 30

DISTRIBUCIÓN DE LAS VISITAS POR GRUPOS DE EDAD

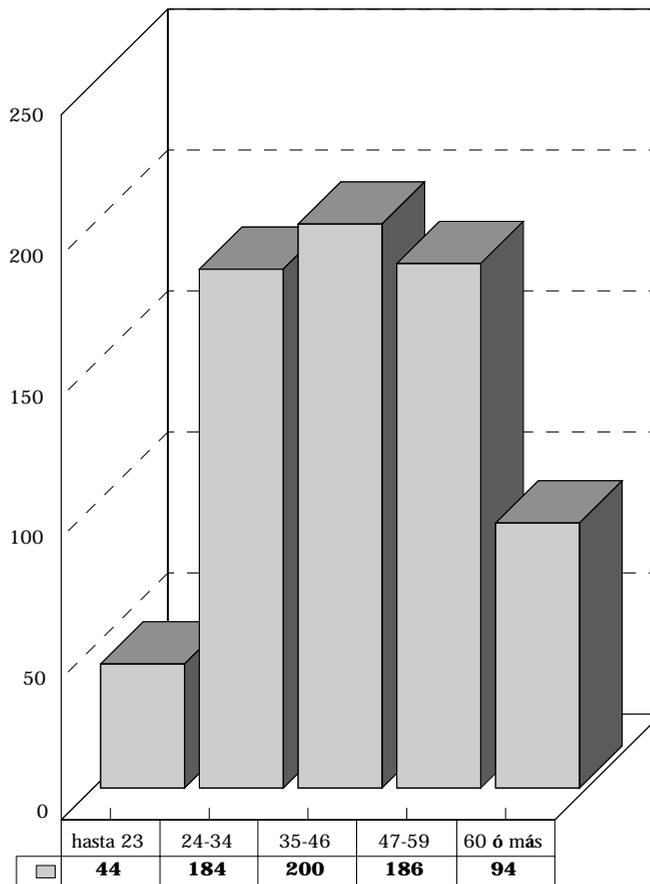


DIAGRAMA 31

PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS VISITAS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS

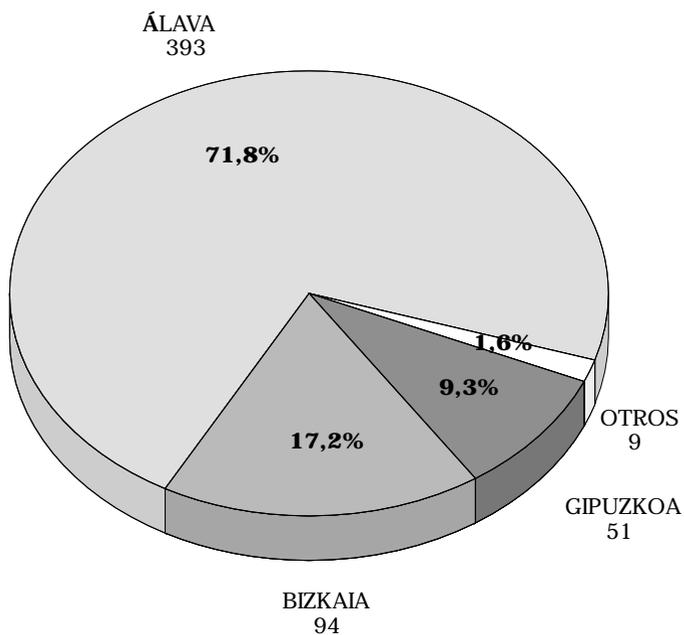


DIAGRAMA 32

CAPÍTULO V
**RESISTENCIA DE DETERMINADOS
ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS
AL DEBER DE INFORMAR EN EL
PLAZO**

Resulta evidente que las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a la institución del Ararteko no pueden ser desarrolladas sin el concurso y la colaboración de las administraciones cuyas actividades son sometidas a su consideración y que, por ende, han de ser objeto de la oportuna investigación.

A este respecto, y en relación a las actividades llevadas a cabo a lo largo del ejercicio correspondiente al año 1995, podemos afirmar que existe una disposición esencialmente positiva a la colaboración por parte de los órganos de las administraciones públicas a las que se han remitido peticiones de información sobre las quejas que nos han sido trasladadas. A pesar de esta favorable actitud se han constatado, en ocasiones, demoras injustificadas en la remisión de la información solicitada que han incidido negativamente en la posibilidad de emitir el oportuno dictamen resolutivo del expediente de que se trate en un plazo prudencial. El retraso que se produce en los supuestos en los que la información solicitada a los órganos competentes supone, además de un incumplimiento de sus deberes para con esta institución, una falta de la consideración debida a los ciudadanos y a los derechos que les asisten, desde el momento en el que solicitan nuestra intervención en la resolución de determinados asuntos.

En los listados que se acompañan al presente comentario se hace referencia a los expedientes en los que se ha hecho necesario reiterar, en una o más ocasiones, la remisión de la información solicitada. Esa exposición refleja el alcance global de la situación, sin embargo creemos pertinente hacer cita explícita de aquellos órganos de la Administración que más se han distinguido en su falta de diligencia en el cumplimiento de su deber de colaboración para con esta institución.

En el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma merece ser nuevamente destacado, como ya lo fue en la memoria correspondiente a 1994, la posición obstruccionista manifestada por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco. A lo largo de la tramitación de diecinueve expedientes de queja hubieron de efectuarse veintidós requerimientos de información o de ampliación de información. En tres expedientes de los diecinueve, los requerimientos hubieron de efectuarse en dos ocasiones.

En el ámbito de la Administración local merece destacarse la falta de colaboración observada en los ayuntamientos de las capitales de los territorios históricos. El Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, a lo largo de la tramitación de treinta y seis expedientes, hubo de ser requerido en cuarenta y siete ocasiones en recla-

mación de información o de pertinentes ampliaciones. En dos de los treinta y seis expedientes, hubieron de efectuarse tres requerimientos. En el caso del Ayuntamiento de Bilbao, en la tramitación de veintitrés expedientes, hubo de requerirse la información, o sus ampliaciones, en treinta y seis ocasiones. En dos expedientes de los veintitrés, hubo de efectuarse el requerimiento en tres ocasiones. Finalmente, el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, a lo largo de la tramitación de diez expedientes, ha sido requerido para facilitar la información debida, o sus ampliaciones, en trece ocasiones.

Además de las excepcionales circunstancias anotadas, resulta de interés identificar los supuestos más renuentes de falta de colaboración aunque el posicionamiento observado no sea generalizado en las administraciones que se señalan. En este sentido hay que reseñar al Ayuntamiento de Erandio que hubo de ser requerido en un expediente, en cuatro ocasiones, y, el Ayuntamiento de Laguardia, en un expediente, en tres ocasiones.

Sin perjuicio de que la valoración de la actividad del Ararteko relacionada con el cumplimiento de las recomendaciones que se dirigen a las distintas administraciones públicas, se efectúa en otro capítulo de esta memoria, es preciso indicar que, en ocasiones, los órganos a los que las referidas recomendaciones se dirigen se muestran altamente renuentes a informar al Ararteko sobre su respuesta la resolución que, en su caso, se le haya cursado.

En este sentido hay que señalar al Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Bizkaia, que hubo de ser requerida en once ocasiones en solicitud de información sobre el cumplimiento de cuatro recomendaciones, en una de éstas en cuatro ocasiones y en otra en tres.

El Departamento de Hacienda y Finanzas de la misma diputación foral hubo de ser requerida en cuatro ocasiones en solicitud de información sobre el cumplimiento de una recomendación.

El Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz hubo de ser requerido en once ocasiones solicitando información precisa sobre el cumplimiento de seis recomendaciones. En uno de los supuestos, en cuatro ocasiones.

El Ayuntamiento de Amurrio hubo de ser requerido en cinco ocasiones en solicitud de información sobre el cumplimiento de una recomendación.

Para el cumplimiento de siete recomendaciones, el Ayuntamiento de Bilbao hubo de ser requerido en diez ocasiones. El Ayuntamiento de Berango hubo de ser requerido en cuatro ocasiones sobre el cumplimiento de una recomendación. El Ayuntamiento de Getxo, hubo de ser requerido en cuatro ocasiones en solicitud de información sobre el cumplimiento de una recomendación. El Ayuntamiento de Irun hubo de ser requerido en cinco ocasiones, para el cumplimiento de una recomendación.

Finalmente, resulta imprescindible señalar que el hecho de que hayamos reseñado determinados órganos administrativos en esta sección, no significa que, en ocasiones no coincidentes con los expedientes problemáticos, no hayan prestado la debida colaboración a este Ararteko.

La primera fecha que aparece en los siguientes listados hace referencia a la fecha de emisión del oficio de solicitud. Las llamadas entre paréntesis indican el

número de requerimientos que se han realizado, y seguidamente las correspondiente fechas de emisión. Por su parte, las siglas T y F indican respectivamente si el expediente se encuentra en trámite o finalizado.

Tradicionalmente en este capítulo únicamente se han hecho constar los requerimientos formulados por este Ararteko en el curso del ejercicio al que se refería el informe de actividades de la institución.

Sin embargo, en determinados expedientes de queja, en la demora en atender las solicitudes de información o resoluciones planteadas por la institución se prolonga más allá de un único ejercicio.

Por ello, hemos estimado oportuno incluir en la presente memoria una relación exhaustiva de todos los requerimientos formulados por la institución en relación con los expedientes tramitados a lo largo de 1995, aun cuando éstos hayan sido realizados en años anteriores, todo ello con el fin de procurar una visión global de la resistencia protagonizada por algunas de las administraciones afectadas.

5.1. RELACIÓN DE ORGANISMOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS PARA ENVIAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL ARARTEKO

A) Gobierno Vasco

Departamento de Comercio, Consumo y Turismo

Consejero de Comercio, Consumo y Turismo

746/94 - T - Supuestas irregularidades en la ejecución de una concesión de un aparcamiento público para residentes.
03-02-1995 (1) 22-02-1995

Directora de Servicios

374/95 - T - Venta de prensa en despachos de pan y tiendas de alimentación.
20-07-1995 (1) 20-10-1995

Departamento de Educación, Universidades e Investigación

Consejero de Educación, Universidades e Investigación

565/94 - T - Normativa de sustituciones docentes.
09-03-1995 (1) 08-05-1995

607/94 - F - Funcionario de carrera en espera de destino definitivo.
03-03-1995 (1) 03-05-1995

729/94 - F - Reordenación de unidades escolares.
30-12-1994 (1) 22-02-1995

Director del Gabinete Técnico del Consejero

276/94 - F - Retribuciones a funcionarios interinos docentes.
09-12-1994 (1) 17-01-1995

481/94 - F - Adecuación de retribuciones al puesto de trabajo desempeñado.
13-01-1995 (1) 22-02-1995

512/94 - F - Pruebas selectivas de acceso a la función pública docente: empleo de fórmulas de ponderación de calificaciones.
02-12-1995 (1) 17-01-1995

529/94 - F - Silencio administrativo.
16-12-1994 (1) 17-01-1995

565/94 - T - Normativa de sustituciones docentes.
09-06-1995 (1) 23-08-1995

568/94 - F - Pruebas selectivas de acceso a la función pública docente: calificación otorgada por el tribunal.
02-12-1994 (1) 17-01-1995

194/95 - F - Posible integración de centros educativos: repercusión en la situación administrativa de los funcionarios afectados.
30-03-1995 (1) 05-05-1995

295/95 - T - Cómputo de antigüedad en concurso de traslados del cuerpo de maestros.
23-07-1995 (1) 22-08-1995

538/95 - F - Denegación de apertura de un aula de educación infantil de modelo B.
13-07-1995 (1) 24-08-1995

574/95 - T - Denegación de beca para enseñanza no universitaria.
10-07-1995 (1) 24-08-1995

610/95 - F - Solicitud de implantación de nuevas titulaciones.
10-07-1995 (1) 22/08/1995

621/95 - T - Imposibilidad de escolarización de hijo.
13-07-1995 (1) 24-08-1995

780/95 - T - Prolongación del curso por no haberse impartido la totalidad del temario.
13/11/1995 (1) 05/12/1995

Secretario General de la UPVEHU

184/94 - T - Convalidación de estudios de dietética y alimentación con otros estudios universitarios.
22-04-1995 (1) 02-06-1994 / **16-01-1995**

13/95 - F - Numerus Clausus en la Facultad de Bellas Artes.
24-03-1995 (1) 03-05-1995

610/95 - F - Solicitud de implantación de nuevas titulaciones.
10-07-1995 (1) 15/09/1995

Departamento de Hacienda y Administración Pública

Director de Servicios

576/93 - T - Silencio administrativo.
16-09-1993 (4) 10-05-1994 / 18-03-1994 / 18-11-1994
/ **04-01-1995**

695/93 - F - Incoacción de expediente sancionador por sobreprecio en
adquisición de vivienda.

29-12-1994 (1) 31-01-1995

140/95 - T - Vía de apremio.

12-04-1995 (1) 23-06-1995

691/95 - T - No aceptación de escrito dirigido a la institución en el regis-
tro de la Delegación en Bizkaia del Gobierno Vasco.

31/08/1995 (1) 05/12/1995

Director del IVAP/HAAE

401/95 - T - Sistema de bolsas de trabajo para la cobertura de puestos
vacantes de técnicos de estadística.

24-05-1995 (1) 21-08-1995

Departamento de Industria, Agricultura y Pesca

Consejero de Industria, Agricultura y Pesca

195/94 - T - Criterios de concesión de subvenciones a organizaciones
profesionales agrarias.

03-02-1995 (1) 23-02-1995

Director de Servicios

157/94 - F - Servicio público de suministro de gas natural en Lasarte-Oria.
11-11-1994 (2) 22-12-1994 / **31-01-1995**

Departamento de Interior

Director de Servicios

672/94 - F - Sanción de tráfico.

02-12-1994 (1) 17-01-1995

697/94 - T - Actuación policial.

02-12-1994 (1) 16-01-1995

147/95 - T - Imposibilidad de hablar en euskara en la Administración.

12-04-1995 (1) 13-11-1995

- 484/95 - F - Actuación policial.
02-06-1995 (1) 30-08-1995
- 590/95 - T - Actuación policial.
30-06-1995 (1) 30-08-1995
- 710/95 - T - Sanción de tráfico.
18/08/1995 (1) 05/12/1995

Director de Tráfico y Parque Móvil

- 477/93 - F - Silencio administrativo.
17-03-1995 (1) 19-06-1995

Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente

Director de Servicios

- 651/94 - T - Traslado de gasolinera situada en casco urbano.
26-04-1995 (1) 03-10-1995
- 121/95 - F - Vivienda social adaptada para minusválido.
03-07-1995 (1) 01-09-1995

Departamento de Sanidad

Director de Régimen Jurídico

- 374/95 - T - Venta de prensa en despachos de pan y tiendas de alimentación.
20-07-1995 (1) 20-10-1995

Director General del SVS/Osakidetza

- 780/92 - T - Situación de ancianos en residencia.
15-06-1995 (1) 24-08-1995
- 701/94 - F - Reconocimiento de trienios.
16-12-1994 (1) 17-07-1995
- 737/94 - F - Retraso en concurso de traslados.
27-01-1995 (1) 22-02-1995
- 134/95 - F - Falta de concurso de traslados para centro de salud.
10-07-1995 (1) 24-08-1995

Departamento de Transportes

Director General de Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos

- 13/95O - F - Barreras arquitectónicas.
15/09/1995 (1) 18/10/1995
- 826/95 - T - Cambios de horario en la línea.
27-10-1995 (1) 27-11-1995

Departamento de Vicepresidencia

Director de la Secretaría del Gobierno y Relaciones con el Parlamento
720/94 - F - Revocación de nombramiento como consecuencia de ejecución de sentencia.
23-12-1994 (1) 01-02-1995

B) Diputaciones forales

- Diputación Foral de Álava

Departamento de Hacienda y Finanzas

Diputado de Hacienda y Finanzas
23/95 - F - Disconformidad con la liquidación practicada en el IRPF.
03-03-1995 (1) 02-05-1995

Departamento de Obras Públicas y Transportes

Diputado de Obras Públicas y Transportes
452/94 - F - Silencio Administrativo.
30-09-1995 (1) 16-01-1995
28/950 - F - Carril de deceleración en la N-240 con elevado riesgo de accidente.
16/10/1995 (1) 29/11/1995

Departamento de Presidencia

Diputado de Presidencia
671/94 - T - Reconocimiento de trienios.
02-12-1994 (1) 17-07-1995

Departamento de Relaciones con Entidades Locales y Urbanismo

Diputado Foral
500/94 - F - Concesión de licencia de obra para rehabilitación de casa.
28-12-1994 (1) 17-01-1995

- Diputación Foral de Bizkaia

Departamento de Agricultura

Diputado de Agricultura
687/94 - F - Problemas padecidos como consecuencia de la práctica de la caza en la zona de Laukiz.
07-12-1994 (1) 16-01-1995

423/95 - F - Plazos de abono de cuota en licencia de pesca.
30-05-1995 (1) 01-09-1995

Departamento de Bienestar Social

Diputado de Bienestar Social

647/94 - T - Subvención para compra de vehículo a persona minusválida.
09-01-1995 (1) 22-02-1995

Departamento de Obras Públicas

Diputado de Obras Públicas

113/95 - F - Infracción de tráfico por obras públicas.
18-05-1995 (1) 20-10-1995

- Diputación Foral de Gipuzkoa

Departamento de Bienestar Social

Diputado de Bienestar Social

534/94 - T - Solicitud de Ingreso Mínimo de Inserción (IMI).
20-01-1995 (1) 22-02-1995

Departamento de Hacienda y Finanzas

Diputado de Hacienda y Finanzas

593/94 - F - Exención a efectos de ITP de aprovechamiento de aguas.
03-02-1995 (1) 22-03-1995

168/95 - F - Sanción de Hacienda por no presentar las declaraciones de IVA.
24-03-1995 (1) 02-05-1995

527/95 - F - Deducción en la declaración del IRPF de cantidades invertidas en vivienda.
10-07-1995 (1) 24-08-1995

603/95 - F - No admisión, a efectos de IRPF, de la deducción por estudios universitarios.
10-07-1995 (1) 24-08-1995

607/95 - T - Presentación de declaración del IRPF.
10-07-1995 (1) 24-08-1995

Departamento de Servicios Sociales

Diputado de Servicios Sociales

814/95 - T - Solicitud de ayuda de Ingreso Mínimo de Inserción.
09/10/1995 (1) 13/11/1995

C) Ayuntamientos

- Territorio Histórico de Álava

Alcalde de Artziniega

500/94 - F - Concesión de licencia de obra para rehabilitación de casa.
05-09-1994 (3) 07-11-1994 / 28-12-1994 / **17-01-1995**

Alcalde de Campezo

652/95 - T - Cobro indebido de varias cuotas del Impuesto sobre Actividades Económicas.
01-09-1995 (1) 17/11/1995

Alcalde de Vitoria/Gasteiz

- 783/93 - T - Falta de cementerio islámico.
24-06-1994 (2) 13-09-1994 / **12-01-1995**
- 785/93 - T - Falta de cementerio islámico.
24-06-1994 (2) 13-09-1994 / **12-01-1995**
- 302/94 - F - Cobro de impuesto municipal de vehículo embargado y ejecutado en pública subasta.
16-12-1995 (1) 17-07-1995
- 589/94 - F - Cobro de recibos de agua tras cambio de titularidad del local.
21-10-1994 (1) 16-01-1995
- 632/94 - F - Retirada indebida del permiso de circulación del vehículo.
13-01-1995 (3) 17-01-1995 / 23-02-1995 / 24-03-1995
- 685/94 - F - Malestar por la actuación de la recaudación ejecutiva municipal.
09-12-1994 (1) 16-01-1995
- 705/94 - F - Horario de apertura de sala de exposiciones.
16-12-1994 (1) 17-01-1995
- 2/95 - F - Falta de información sobre bonificación al precio público por utilización de las instalaciones deportivas municipales.
27-01-1995 (1) 23-02-1995
- 17/950 - T - Dificultades para el acceso a talonarios de la OTA.
22-09-1995 (1) 04-12-1995
- 46/95 - F - Actividades molestas.
24-02-1995 (1) 22-03-1995
- 185/95 - F - Tasa de basuras girada a una lonja cerrada.
30-03-1995 (1) 03-05-1995
- 186/95 - F - Tasa de basuras girada a una lonja cerrada.
30-03-1995 (1) 27-04-1995
- 190/95 - T - Actividades molestas.
30-03-1995 (1) 03-05-1995

- 191/95 - T - Actividades molestas.
30-03-1995 (1) 03-05-1995
- 192/95 - T - Actividades molestas.
30-03-1995 (1) 03-05-1995
- 193/95 - T - Actividades molestas.
30-03-1995 (1) 03-05-1995
- 217/95 - T - Actividades molestas.
30-03-1995 (1) 03-05-1995
- 223-228/95- T - Actividades molestas.
30-03-1995- (1) 03-05-1995
- 374/95 - T - Venta de prensa en despachos de pan y tiendas de alimentación.
20-07-1995 (1) 20-10-1995
- 481/95 - T - Sanción de tráfico.
09-06-1995 (1) 30-08-1995
- 492/95 - F - Sanción de tráfico.
02-06-1995 (1) 30-08-1995
- 540/95 - T - Actividades molestas.
30-06-1995 (1) 31-07-1995
- 693/95 - F - Actividades molestas.
15/09/1995 (1) 30/10/1995

Gerente de AMVISA

- 646/94 - F - Disconformidad con el recibo girado en concepto de precio público por consumo de agua.
24-11-1994 (1) 16-01-1995

Juntas administrativas

Junta Administrativa de Manzanos

- 49/95 - T - Desacuerdo con tubería de saneamiento instalada por la Junta Administrativa.
18-10-1995 (1) 04-12-1995

Junta Administrativa de Saratxo

- 155/95 - T - Malas condiciones de camino público.
10-10-1995 (1) 04-12-1995

- Territorio Histórico de Bizkaia

Alcalde de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena

- 63/95 - F - Pasividad del Ayuntamiento en el control de licencia urbanística.
23-06-1995 (1) 19-10-1995

755/95 - T - Solicitud de vivienda pública por parte de un miembro del colectivo denominado «niños de la guerra».
27-10-1995 (1) 05-12-1995

Alcalde de Barakaldo

37/95 - F - Sanción de tráfico.
03-03-1995 (1) 03-05-1995
469/95 - T - Actividades molestas.
09-10-1995 (1) 01-12-1995
803/95 - T - Expropiación de dos viviendas.
17-10-1995 (1) 01-12-1995

Alcalde de Basauri

265/94 - F - Actividades molestas.
09-03-1995 (1) 02-05-1995
495/94 - F - Actividades molestas.
01-08-1994 (3) 08-09-1994 / 05-12-1994 / **16-01-1995**
746/94 - T - Supuestas irregularidades en la ejecución de una concesión de un aparcamiento público para residentes.
03-02-1995 (1) 22-02-1995
105/95 - T - Denegación de acceso al padrón municipal a extranjeros.
10-03-1995 (1) 03-05-1995
208/95 - T - Demora del Ayuntamiento en atender solicitud de readscripción definitiva a otro puesto de trabajo distinto del que es titular.
07-04-1995 (1) 09-06-1995
09-10-1995 (1) 29-11-1995

Alcalde de Bermeo

164/95 - F - Actividades molestas.
30-03-1995 (1) 09-05-1995

Alcalde de Bilbao

503/94 - T - Actividades molestas.
24-11-1994 (1) 05-01-1995
525/94 - T - Sanción de tráfico.
16-12-1994 (1) 17-01-1995
528/94 - F - Cobro a una comunidad de vecinos de reparación de tubería de agua.
16-12-1994 (1) 16-01-1995
598/94 - T - Sanción de tráfico.
02-12-1994 (1) 17-01-1995
666/94 - T - Sanción de tráfico.
02-12-1994 (1) 16-01-1995
03-03-1995 (1) 08-05-1995

- 682/94 - F - Daños en edificio por construcción de aparcamiento subterráneo.
02-12-1994 (1) 16-01-1995
- 35/95 - F - Conflicto con el servicio de autobuses.
24-02-1995 (1) 22-03-1995
- 43/95 - T - Registro de basura.
24-02-1995 (1) 22-03-1995
- 81/95 - F - Sanción de tráfico.
24-02-1995 (1) 22-03-1995
- 248/95 - T - Sanción de tráfico.
27-04-1995 (1) 15-06-1995
- 272/95 - F - Sanción de tráfico.
12-04-1995 (1) 15-06-1995
- 340/95 - T - Autorización de venta ambulante en Bilbao.
09-06-1995 (1) 23-08-1995
- 474/95 - T - Sanción de tráfico.
02-06-1995 (1) 31-08-1995
- 487/95 - T - Sanción de tráfico.
09-06-1995 (1) 30-08-1995
- 567/95 - F - Sanción de tráfico.
30-06-1995 (1) 31-08-1995
- 615/95 - T - Sanción de tráfico.
10-07-1995 (1) 04-12-1995
- 946/95 - T - Sanción de tráfico.
13/11/1995 (1) 12/12/1995

Alcalde de Durango

- 79/94 - F - Silencio administrativo.
30-03-1994 (3) 09-05-1994 / 04-07-1994 / **16-01-1995**

Alcalde de Elorrio

- 813/95 - T - Actividades molestas.
09/10/1995 (1) 27/11/1995

Alcalde de Erandio

- 548/93 - F - Silencio administrativo.
17-03-1995 (1) 02-05-1995
- 124/95 - F - Disconformidad con el cobro de tasa para poder participar en las convocatorias de la oferta de empleo público.
27-04-1995 (1) 19-06-1995

Alcalde de Getxo

- 306/94 - F - Actividades molestas.
30-05-1994 (2) 12-09-1994 / **04-01-1995**

454/95 - T - Actividades molestas.
02-06-1995 (1) 29-11-1995
520/95 - T - Actividades molestas.
09-06-1995 (1) 04-09-1995

Alcalde de Gorliz

614/95 - T - Actividades molestas.
10-07-1995 (1) 30-08-1995

Alcalde de Leioa

30/95O - T - Falta de luz en estación de Eusko Trenbideak.
03-11-1995 (1) 27-11-1995

Alcalde de Orduña

659/95 - T - Denegación de Ayuda Domiciliaria.
29-09-1995 (1) 13-11-1995
833/95 - F - Cobro por parte de la empresa «Aguas del Norte» de unos recibos pendientes por suministro de agua potable.
27/10/1995 (1) 29/11/1995

Alcalde de Portugalete

435/94 - F - Expediente disciplinario.
10-10-1994 (2) 28-11-1994 / **17-01-1995**
32/95 - T - Solicitud de obra de acceso a la calle.
07-03-1995 (1) 03-05-1995

Alcalde de Sestao

457/95 - T - Declaración de ruina de edificio.
19-10-1995 (1) 01-12-1995

Alcalde de Zalla

382/95 - T - Derecho de propiedad de fincas.
31-07-1995 (1) 15-12-1995

- Territorio Histórico de Gipuzkoa

Alcalde de Antzuola

561/94 - F - Ayudas económicas del Gobierno Vasco para vivienda.
30-12-1994 (1) 01-02-1995

Alcalde de Beasain

243/95 - T - Retirada de puerta de cierre de propiedad.
23-05-1995 (1) 18-07-1995

773/95 - T - Integración SASFAL- SVS/Osakidetza.
27-10-1995 (1) 05-12-1995

Alcalde de Belauntza

867/95 - T - Actuación irregular del Ayuntamiento.
30-11-1995 (1) 28-12-1995

Alcalde de Donostia/San Sebastián

132/94 - F - Subida de cuotas en residencia de ancianos.
30-12-1994 (1) 31-01-1995

311/94 - T - Edificio en ruina inminente.
30-05-1994 (2) 08-09-1994 / **16-01-1995**

708/94 - F - Vertidos fecales en terrenos de su propiedad.
20-01-1995 (1) 23-02-1995

296/95 - T - Silencio administrativo.
27-04-1995 (1) 18-05-1995

749/95 - T - Actividades molestas.
27-10-1995 (1) 27-11-1995

772/95 - T - Higiene en zona pública.
20-10-1995 (1) 04-12-1995

814/95 - T - Solicitud de ayuda de Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas de Emergencia Social.
09-10-1995 (1) 13-11-1995

Alcalde de Hernani

169/95 - T - Actividades molestas.
24-03-1995 (1) 02-05-1995
04-08-1995 (1) 20-10-1995

Alcalde de Hondarribia

521/94 - F - Denegación de licencia para la instalación de un pub-galería.
16-12-1994 (1) 16-01-1995

Alcalde de Irun

27/95 - T - Silencio administrativo.
07-11-1995 (1) 27-11-1995

Alcalde de Lasarte-Oria

165/95 - T - Providencia de apremio girada en concepto de plusvalía.
24-03-1995 (1) 02-05-1995

Alcalde de Rentería

68/95 - F - Actividades molestas.
24-02-1995 (1) 24-03-1995

Alcalde de Tolosa

741/94 - T - Cumplimiento de acuerdo por parte del Ayuntamiento.
30-01-1995 (1) 23-02-1995
119/95 - T - Desacuerdo con la aprobación del proyecto de compensación de área.
24-04-1995 (1) 22-05-1995

Alcalde de Zarautz

52/95 - F - Concesión de licencias de dos actividades de bar en zona declarada como «zona saturada».
24-02-1995 (1) 24-03-1995

D) Otros organismos públicos

Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia

Decano

713/95 - F - Silencio administrativo.
16-02-1995 (1) 13-01-1995
718/95 - F - Falta de actuación del Colegio.
01/09/1995 (1) 18/10/1995

Metro de Bilbao

Director Gerente

30/95O - T - Falta de luz en estación de Eusko Trenbideak.
03-11-1995 (1) 27-11-1995

Patronato del Parque Natural de Urkiola

Presidente

6/95O - F - Actividades molestas.
24-03-1995 (1) 02-05-1995

5.2. RELACIÓN DE ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS DOS O MÁS VECES PARA ENVIAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL ARARTEKO

A) Gobierno Vasco

Departamento de Educación, Universidades e Investigación

Consejero de Educación, Universidades e Investigación

481/94 - F - Adecuación de retribuciones al puesto de trabajo desempeñado.
07-04-1995 (2) 08-05-1995 / 23-08-1995

Directora del Gabinete Técnico

476/94 - F - Asunción personal docente de ikastolas publicadas.
13-01-1995 (2) 01-02-1995 / 22-02-1995
565/94 - T - Normativa de sustituciones docentes.
11-11-1995 (2) 17-01-1995 / 22-02-1995

Departamento de Hacienda y Administración Pública

Director de Servicios

649/94 - T - Vía de apremio.
02-12-1994 (2) 20-02-1995 / 24-03-1995

Departamento de Industria, Agricultura y Pesca

Director de Servicios Generales

491/95 - F - Instalaciones de depósitos de CAMPSA entre Lezo y Rentería.
10-07-1995 (2) 04-06-1995 / 20-10-1995

Departamento de Sanidad

Director General del SVS/Osakidetza

54/95 - F - Denegación de solicitud de liberación para continuar con proceso de euskaldunización.
24-02-1995 (2) 20-03-1995 / 02-05-1995
171/95 - F - Seguro escolar.
24-03-1995 (3) 09-06-1995 / 18-07-1995 / 24-08-1995

B) **Diputaciones forales**

- **Diputación Foral de Álava**

Departamento de Presidencia

Diputada de Presidencia

523/95 - F - Elaboración del proyecto educativo de la Escuela de Artes y Oficios de Vitoria/Gasteiz.

16-06-1995 (2) 23-08-1995 / 18-10-1995

- **Diputación Foral de Bizkaia**

Departamento de Bienestar Social

Diputado foral

674/94 - T - Solicitud de subsidio de ingresos mínimos y subsidio de ayuda a tercera persona.

30-12-1994 (3) 31-01-1995 / 23-02-1995 / 24-03-1995

C) **Ayuntamientos**

- **Territorio Histórico de Álava**

Alcalde de Laguardia

354/95 - T - Actividades molestas.

04-05-1995 (3) 09-06-1995 / 01-09-1995 / 17-10-1995

489/95 - F - Actividades molestas.

16-06-1995 (2) 04-09-1995 / 20-10-1995

Alcalde de Vitoria/Gasteiz

427/94 - F - Oferta de empleo público.

23-12-1994 (2) 01-02-1995 / 22-02-1995

437/94 - F - Sanción de tráfico.

16-09-1994 (3) 04-01-1995 / 23-02-1995 / 22-03-1995

479/94 - F - Actividades molestas.

05-10-1994 (2) 16-01-1995 / 23-02-1995

127/95 - F - Impuesto de Bienes Inmuebles.

30-03-1995 (2) 03-05-1995 / 12-06-1995

128/95 - F - Impuesto de Bienes Inmuebles.

30-03-1995 (2) 12-06-1995 / 23-08-1995

- 183/95 - F - Impuesto de Actividades Económicas girado a una lonja cerrada.
30-03-1995 (2) 27-04-1995 / 12-06-1995
- 504/95 - T - Sanción de tráfico.
23-06-1995 (2) 30-08-1995 / 04-12-1995
- 628/95 - T - Silencio administrativo.
15-09-1995 (2) 07-11-1995 / 29-11-1995

Juntas administrativas

Junta Administrativa de Izarra

- 291/94 - T - Problema con suministro de agua.
30-05-1994 (4) 12-09-1994 / **04-01-1995 / 23-02-1995 / 24-03-1995**

- Territorio Histórico de Bizkaia

Alcalde de Alonsotegi

- 405/95 - T - Actividades molestas.
18-05-1995 (3) 04-09-1995 / 20-10-1995 / 27-11-1995

Alcalde de Bilbao

- 554/94 - F - Silencio administrativo.
05-10-1994 (3) 16-01-1995 / 23-02-1995 / 24-03-1995
- 732/94 - F - Silencio administrativo.
05-01-1995 (2) 23-02-1994 / 24-03-1995
- 743/94 - F - Cobro del precio público por una supuesta intervención del Cuerpo de Bomberos.
13-01-1995 (2) 23-02-1995 / 22-03-1995
- 114/95 - T - Instalación de una marquesina de parada de autobús delante de la puerta de su vivienda.
16-06-1995 (2) 03-10-1995 / 31-10-1995
- 395/95 - T - Actividades molestas.
03/02/1995 (2) 22/03/1995 / 03/05/1995
09/06/1995 (2) 01/09/1995 / 20/10/1995
- 473/95 - T - Barreras arquitectónicas en la Policía Municipal de Bilbao.
05-06-1995 (3) 04-09-1995 / 20-10-1995 / 27-11-1995

Alcalde de Erandio

- 516/94 - T - Actividades molestas.
09-09-1994 (2) 16-01-1994 / 23-02-1995
07-03-1995 (3) 02-05-1995 / 09-06-1995 / 01-09-1994

Alcalde de Getxo

- 89/95 - F - Inundación de residuos fecales en terreno de su propiedad.
09-03-1995 (2) 02-05-1995 / 14-06-1995
400/95 - F - Actividades molestas
18-05-1995 (2) 04-09-1995 / 18-10-1995

Alcalde de Santurtzi

- 33/95 - F - Cierre de centro educativo.
03-02-1995 (3) 20-03-1995 / 02-05-1995 / 09-06-1995

- Territorio Histórico de Gipuzkoa

Alcalde de Amezketza

- 283/95 - T - Actividades molestas.
26/05/1995 (2) 01/09/1995 / 20/10/1995

Alcalde de Beasain

- 536/95 - T - Construcción de cine enfrente de su vivienda.
26-07-1995 (2) 19-10-1995 / 28-11-1995

Alcalde de Donostia/San Sebastián

- 311/94 - T - Funcionamiento de bar sin licencia de actividad.
09-06-1995 (2) 04-09-1995 / 20-10-1995
85/95 - T - Actividades molestas.
20/07/1995 (2) 31/08/1995 / 18/10/1995
176/95 - T - Barreras arquitectónicas en el Ayuntamiento.
22-03-1995 (2) 03-05-1995 / 12-06-1995

Alcalde de Hernani

- 575/94 - F - Reclamación por daños causados por obras.
10-10-1994 (3) 16-01-1995 / 23-02-1995 / 24-03-1995

Alcalde de Irun

- 665/94 - F - Actividades molestas.
02-12-1994 (3) 05-01-1995 / 23-02-1995 / 24-03-1995
27/95 - T - Silencio administrativo.
03-02-1995 (2) 16-03-1995 / 19-05-1995

Alcalde de Elgeta

- 606/94 - T - Daños en vivienda por filtraciones de agua.
24-03-1995 (2) 05-05-1995 / 19-06-1995

Alcalde de Oiartzun

494/95 - T - Autorización de uso de trastero como vivienda.
02-06-1995 (2) 19-10-1995 / 01-12-1995

Alcalde de Pasaia

515/95 - F - Silencio administrativo.
09-06-1995 (2) 24-08-1995 / 17-10-1995

D) Otros organismos públicos

Ilustre Colegio de Abogados de Gipuzkoa

Decano-Presidente

496/95 - T - Silencio administrativo.
08-06-1995 (2) 24-08-1995 / 25-10-1995

5.3. RELACIÓN DE ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS PARA CONOCER SU RESPUESTA ANTE UNA RESOLUCIÓN DEL ARARTEKO

A) Gobierno Vasco

Departamento de Educación, Universidades e Investigación

Director del Gabinete Técnico

362/95 - T - Pruebas selectivas para profesores de enseñanza secundaria de turno libre.
10-07-1995 (1) 22-08-1995

Viceconsejero de Administración Educativa

377/94 - F - Adjudicación de destinos forzosos en concurso de traslados del cuerpo de maestros.
30-12-1994 (1) 01-02-1995

Departamento de Hacienda y Administración Pública

Director del IVAP/HAEE

401/95 - T - Sistema de bolsas de trabajo para la cobertura de puestos vacantes de técnicos de estadística.
09-10-1995 (1) 28-04-1995

Director de Servicios

649/94 - T - Sanción de tráfico.
30-06-1995 (2) 31-08-1995 / 21-11-1995

Departamento de Interior

Consejero de Interior

697/94 - T - Actuación policial.
17-05-1995 (2) 30-08-1995 / 01-12-1995

Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente

Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente

467/94 - F - Actuación de la Delegación Territorial de Bizkaia, en la que se opone a visar un contrato de compraventa de una vivienda concertada.
16-12-1994 (1) 17-01-1995

B) Diputaciones forales

- Diputación Foral de Bizkaia

Departamento de Bienestar Social

Diputado de Bienestar Social

186/94 - T - Suspensión de pensión.
30-01-1995 (4) 23-02-1995 / 22-03-1995 / 09-06-1995 / 21-11-1995

463/94 - T - Catalogación individualizada con detalle de turnos de puestos de auxiliar de enfermería del IFAS.
30-12-1994 (3) 01-02-1995 / 23-02-1995 / 22-03-1995

674/94 - T - Acceso al expediente y necesidad de motivación de los acuerdos del tribunal calificador en oposición de acceso a plazas de administrativo.
11-08-1995 (2) 31-08-1995 / 03-11-1995

228/94 - F - Silencio Administrativo.
13-07-1995 (2) 23-02-1995 / 24-03-1995

Departamento de Hacienda y Finanzas

Diputado de Hacienda y Finanzas

474/93 - T - Consideración de miembro de familia a efectos de desgravación fiscal.
09-12-1994 (4) 26-01-1995 / 02-03-1995 / 09-06-1995
/ 24-08-1995

- Diputación Foral de Gipuzkoa

Departamento de Hacienda y Finanzas

Diputado de Hacienda y Finanzas

431/94 - T - No deducción de garaje en declaración del IRPF.
01-02-1995 (1) 21-03-1995

C) Ayuntamientos

- Territorio Histórico de Álava

Alcalde de Amurrio

323/94 - T - Actividades molestas.
14-10-1994 (6) 23-12-1994 / 27-01-1995 / 23-02-1995
/ 24-03-1995 / 03-05-1995 / 09-06-1995

Alcalde de Vitoria/Gasteiz

676/93 - T - Recargo en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
20-05-1994 (2) 16-01-1995 / 31-01-1995

301/94 - F - Sanción de Tráfico.
20-06-1994 (4) 04-01-1995 / 23-02-1995 / 22-03-1995
/ 03-05-1995

437/94 - F - Sanción de tráfico.
09-06-1995 (1) 30-08-1995

480/94 - F - Sanción de tráfico.
05-01-1995 (2) 23-02-1995 / 03-05-1995

725/94 - F - Cobro de tasa de basuras.
17-03-1995 (1) 03-05-1995

492/95 - F - Sanción de tráfico.
09-10-1995 (1) 04-12-1995

- Territorio Histórico de Bizkaia

Alcalde de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena

94/94 - T - Construcción de nueva planta en edificio.
20-07-1995 (2) 19-10-1995 / 28-11-1995

Alcalde de Basauri

438/94 - F - Graves problemas que padece la vecindad.
26-05-1995 (1) 01-09-1995

711/94 - F - Valoración de una prueba selectiva en una convocatoria para provisión de personal.
20-01-1995 (1) 17-02-1995

Alcalde de Berango

589/93 - F - Pago de cantidades adeudadas al Ayuntamiento por el servicio de suministro de agua.
25-03-1994 (5) 11-05-1994 / 12-09-1994 / 16-01-1995
/ 23-02-1995 / 24-03-1995

Alcalde de Bermeo

18/94O - F - Situación de calabozos.
24-01-1995 (2) 05-05-1995 / 31-08-1995

Alcalde de Bilbao

686/93 - F - Actividades molestas.
24-11-1994 (1) 16-01-1995

525/94 - F - Sanción de tráfico.
12-04-1995 (1) 29-11-1995

556/94 - F - Actividades molestas.
16-12-1994 (2) 16-01-1995 / 23-02-1995

584/94 - F - Sanción de tráfico.
23-12-1994 (2) 23-02-1995 / 22-03-1995

598/94 - T - Sanción de tráfico.
17-03-1995 (1) 03-05-1995

666/94 - T - Sanción de tráfico.
26-05-1995 (2) 30-08-1995 / 14-11-1995

474/95 - T - Sanción de tráfico.
09-10-1995 (1) 04-12-1995

Alcalde de Durango

273/94 - F - Sanción de tráfico.
05-09-1994 (1) 05-01-1995

Alcalde de Ermua

633/94 - T - Reparación de camino público.
18-05-1995 (1) 05-12-1995

Alcalde de Galdakao

718/94 - F - Denegación de una licencia de construcción de vivienda.
30-06-1995 (1) 20-10-1995

Alcalde de Getxo

342/93 - T - Posibilidad de destinar a local comercial un semisótano.
22-11-1993 (7) 21-03-1994 / 20-04-1994 / 09-09-1994
/ **16-01-1995 / 23-02-1995 / 22-03-1995 / 14-06-1995**

89/95 - F - Inundación de residuos fecales en terreno de su propiedad.
31-07-1995 (2) 01-09-1995 / 20-10-1995

Alcalde de Gorliz

493/94 - F - Actividades molestas.
23-12-1994 (2) 31-01-1995 / 23-02-1995

Alcalde de Mallabia

527/94 - F - Estado de carretera.
23-12-1994 (2) 23-02-1995 / 03-05-1995

Alcalde de Plentzia

60/94 - F - Impago de cantidades pendientes por repoblación del monte Urzuriaga.
11-03-1994 (3) 20-06-1994 / 12-04-1994 / **27-04-1995**

Alcalde de Sopelana

147/94 - F - Actividades molestas.
14-10-1994 (1) 16-01-1995

Alcalde de Zierbena

62/94 - T - Mantenimiento y reparación de colector.
30-06-1995 (2) 19-10-1995 / 01-12-1995

- Territorio Histórico de Gipuzkoa

Alcalde de Eibar

626/94 - F - Actividades molestas.
02-12-1994 (1) 03-02-1994

Alcalde de Elgoibar

487/94 - F - Actividades molestas.
24-11-1994 (1) 03-02-1995

Alcalde de Hernani

531/94 - F - Actividades molestas.
24-11-1994 (3) 16-01-1995 / 23-02-1995 / 24-03-1995

Alcalde de Irun

110/94 - T - Actividades molestas.
13-07-1994 (6) 16-12-1994 / 31-01-1995 / 16-03-1995
/ 03-05-1995 / 08-06-1995 / 01-09-1995

Alcalde de Lasarte-Oria

809/93 - F - No ejecución de Decreto de Alcaldía.
02-12-1995 (1) 16-01-1995

CAPÍTULO VI
**CUMPLIMIENTO DE LAS
RESOLUCIONES DICTADAS
POR EL ARARTEKO**

6.1. CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL ARARTEKO

Dentro del conjunto de actividades que el Ararteko lleva a cabo para dar cumplimiento a las responsabilidades que le han sido asignadas, requiere un tratamiento particularizado el ejercicio de aquélla prevista en el artículo 11.b) de su ley constitutiva. Nos estamos refiriendo a la capacidad de la que está investido para dirigir recomendaciones a los órganos de las distintas administraciones públicas cuyos actos han sido sometidos a su consideración, con el fin de que puedan subsanarse las irregularidades e ilegalidades que hubieran podido constatar en el decurso de su actividad o bien para procurar alguna mejora en sus servicios. La importancia sustantiva del ejercicio de esta potestad, y sobre todo de los logros que, a su través, pudieren alcanzarse, deriva de su constitución como instrumento adecuado para propiciar la reparación de las incidencias negativas que, para el conjunto de derechos de los interesados, pudieran colegirse de actuaciones de las administraciones públicas que infringieran previsiones del ordenamiento jurídico y para mejorar la prestación del servicio público eventualmente cuestionado. El cómputo de atenciones y desatenciones a las recomendaciones que dicte el Ararteko se convierte en un elemento de valoración cualificado para determinar el nivel del alcance de sus objetivos. En este sentido es importante destacar la satisfacción que en esta institución se siente cuando, a través del cumplimiento de una recomendación, se da solución a un problema constatado o se procura una mejora en la prestación de un servicio. Ese es uno de los momentos en los que, a través de la tarea diaria y habitual, se tiene verdadera consciencia de la importancia del ser y existir de una institución como ésta.

A lo largo del ejercicio correspondiente al año 1995, el Ararteko ha dirigido un total de ciento cuarenta y tres recomendaciones de las que sesenta y ocho han sido consideradas, treinta y seis se encuentran pendientes de respuesta o resolución definitiva, treinta y cinco no han sido atendidas y cuatro han sido objeto de revisión por esta institución en atención a los argumentos esgrimidos por la propia administración afectada.

Recomendaciones dictadas	143
Recomendaciones revocadas por la institución	4
Recomendaciones pendientes	36
Recomendaciones contestadas	103

Recomendaciones atendidas	68
Recomendaciones no atendidas	35

Las recomendaciones atendidas alcanzan un porcentaje de un 66% de aquellas que, siendo dictadas en 1995, habían sido objeto de respuesta definitiva, respecto a su consideración o no, por parte de la administración afectada. Una correcta valoración de los precedentes resultados, exige, además, tener en cuenta las consideraciones que, a continuación, pasamos a comentar.

En primer lugar hemos de manifestar que las administraciones han demostrado, con carácter general, ser receptivas a las posiciones mantenidas por esta institución en las recomendaciones que les han sido dirigidas.

A lo largo del ejercicio objeto de comentario han existido un número de quejas planteadas por motivos similares, ante los que este Ararteko ha mantenido, lógicamente, un posicionamiento unívoco. Si el criterio del Ararteko a la hora de dar respuesta a ese número de asuntos ha sido el mismo, el defendido por las administraciones correspondientes para desatender a las recomendaciones ha sido, como no podía ser de otro modo, reiterado, por lo que podemos concluir que, aunque el número de desatenciones haya sido relativamente elevado en términos cuantitativos, desde un punto de vista sustantivo, no se ha constatado sino la existencia de problemas recurrentes, ante los cuales, tanto la institución del Ararteko como la administración afectada, mantienen sus respectivas posturas.

Otra variable a tener en cuenta a la hora de valorar el verdadero alcance de esas desatenciones, en el conjunto de la actividad del Ararteko, es la circunstancia de que en la mayor parte de los supuestos de desatención, esos posicionamientos unívocos y reiterados ante los mismos problemas, tanto por parte de la institución como por parte de las administraciones afectadas, tienen su fundamento en estrictas discrepancias de interpretación de las previsiones del ordenamiento jurídico.

A la hora de ofrecer una visión globalizada de las diferencias mantenidas con las distintas administraciones públicas en relación con las recomendaciones que les han sido dirigidas, y sin perjuicio de la especificación posterior de los asuntos concretos, resulta conveniente precisar la problemática que subyace en esos desencuentros para alcanzar una visión más real sobre su alcance.

GOBIERNO VASCO

Iniciaremos el tratamiento de esta cuestión mediante la descripción de las especificidades observadas en las actividades de los órganos del Gobierno Vasco.

La desatención de recomendaciones dirigidas por el Ararteko a los departamentos del Gobierno Vasco se centran en los de Educación, Universidades e Investigación e Interior, concretamente en las Direcciones de Gestión de Personal, del primero, y la de Tráfico y Parque Móvil, del segundo.

Los expedientes de queja tramitados a lo largo del ejercicio correspondiente al año 1995, relacionados con actuaciones de la Administración educativa, presentan un variado contenido, siendo difícil, en consecuencia, llevar a cabo un comentario generalizado que permita obtener conclusiones globales respecto a una visión totalizadora de nuestra intervención.

En general, la mayoría de las direcciones del Departamento de Educación, Universidades e Investigación con las que se ha desarrollado la labor de mediación propia de este Ararteko, así, por ejemplo, la Dirección de Centros Escolares, Dirección de Universidades, han dispensado una favorable acogida a la intervención de esta institución. Así lo demuestra el hecho de que de las veintisiete recomendaciones dirigidas a diferentes órganos del Departamento de Educación Universidades e Investigación, sólo nueve han sido objeto de desatención.

Sin embargo, el seguimiento de los expedientes de queja que han dado lugar a recomendaciones no consideradas permite constatar la existencia de una actitud poco abierta a la colaboración en aquellos asuntos relativos a procesos ya consolidados de gestión de personal.

A este respecto es necesario matizar que esta institución no es ajena a los condicionantes que determinan y limitan las posibilidades de actuación de la Administración educativa en materia de gestión de personal. Entre ellos han de considerarse, naturalmente, los derivados de la gestión simultánea, para el conjunto del Estado, de varios de estos procesos, así como el elevado número de funcionarios y de personal laboral afectado por los mismos, etc.

Sucede, sin embargo, que tales condicionantes suelen oponerse de manera sistemática y, a nuestro modo de ver, muchas veces equivocada (interpretaciones erróneas de normas procesales de ámbito supracomunitario, etc.) con el fin de justificar la no admisión de recomendaciones que, partiendo de tales premisas a la hora de dictar dichas recomendaciones, no responden a otro ánimo e interés que el de introducir mejoras en su gestión y procurar así una especial protección de los interesados en ellos.

La no admisión de las recomendaciones y sugerencias realizadas, fundada en tales condicionantes no presentaría mayores inconvenientes si llevase aparejada, cuando menos, una motivación ajustada con respecto a lo que en efecto suponen tales condicionantes. No siendo así, la reiterada negativa de la Administración educativa, y más concretamente de su Dirección de Gestión de Personal, no puede sino valorarse como una muestra evidente de una falta de colaboración para con este Ararteko.

Ello no obstante, la intervención puntual de las máximas autoridades departamentales en expedientes de queja referidos a asuntos de naturaleza individual ha permitido la correcta reposición en sus derechos de alguno de los promotores de queja ante esta institución.

Por su parte, a la hora de valorar la falta de atención a las recomendaciones dirigidas a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Gobierno Vasco, relacionadas todas ellas con quejas presentadas contra actos de aplicación del régimen sancionador por infracciones previstas en las normas reguladoras del tráfico, resulta de indudable interés ubicar la problemática que subyace en la falta de

acuerdo entre ambas instancias. En primer lugar conviene reseñar que todas las recomendaciones que han sido objeto de desatención tenían como fundamento recurrente la constatación en los expedientes administrativos de las siguientes circunstancias: a) falta de notificación de la denuncia en el acto de constarse la infracción, sin que en los boletines que posteriormente se remiten a los titulares de los vehículos se hiciera constar razón alguna justificativa de tal inactividad, o bien, que tal justificación pretendiera adquirir carta de naturaleza a través de una remisión a genéricas «necesidades del tráfico»; y b) prescripción de la acción para sancionar.

Por ello, a pesar de que el número de desatenciones pudiera parecer elevado -dieciséis-, en relación con el total de las recomendaciones que, en la materia, le fueron dirigidas -veinticuatro- hemos de concluir que el problema no radica tanto en su aspecto cuantitativo, sino en la existencia de una discrepancia no superada en la interpretación de determinados preceptos. Esta discrepancia, dual, se refiere al alcance de las previsiones contenidas en los artículos 77 y 81.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

El primero de los preceptos referidos, artículo 77, impone a los agentes de la autoridad la obligación de notificar las denuncias a los presuntos infractores en el momento de constarse la infracción, pudiendo notificarse con posterioridad únicamente en el supuesto de que existieran razones justificadas que deberán ser explicitadas en el correspondiente boletín. El alcance de esta previsión ha sido objeto de concreción en el Reglamento de procedimiento sancionador en la materia aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, cuyo artículo 10.2 establece que las denuncias formuladas por agentes de la autoridad sin parar a los denunciados no serán válidas a menos que consten en las mismas y se les notifiquen las causas concretas y específicas por las que no fue posible detener el vehículo.

El Ararteko, en todos los expedientes de queja en los que se ha constatado que, una vez entrada en vigor la referida ley, los agentes de tráfico no notifican en el acto la denuncia a los presuntos infractores, sin que en el boletín que posteriormente se remite a los propietarios del vehículo se hicieran constar las circunstancias específicas y concretas de esa falta de actividad -no admitiendo como tales las genéricas remisiones a «necesidades del tráfico»- ha recomendado la revocación de las sanciones impuestas. Para fundamentar tal posicionamiento, el Ararteko atiende al texto de los preceptos referidos y a la interpretación que de los mismos ha ofrecido uno de los escasos pronunciamientos jurisdiccionales que ha analizado específicamente la cuestión, en concreto la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 12 de abril de 1995.

Por su lado la Dirección de Tráfico y Parque Móvil entiende, básicamente, que una única sentencia no conforma un cuerpo de doctrina incontestable y que la falta de validez de las denuncias no notificadas en el acto, sin que en los posteriores boletines se hicieran constar las razones específicas y concretas por

las que no fue detenido el vehículo, únicamente sería predicable para los supuestos que se hubieren constatado una vez entrado en vigor el Reglamento aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero.

En relación con los argumentos de la Administración, no compartidos por esta institución, el Ararteko entiende que, aun a pesar de que, en relación con el fundamento que nos ofrecen las tesis de la sentencia referida, existen pronunciamientos divergentes de órganos jurisdiccionales de otras comunidades autónomas, las consideraciones en ella vertidas constituyen una postrera decisión específica en la materia, que viene a reconducir anteriores análisis y conclusiones. Respecto a la imposibilidad de la aplicación retroactiva de las previsiones contenidas en el artículo 10.2 del Reglamento, en cuanto determina la falta de validez de las denuncias faltas de notificación en el acto, con las circunstancias posteriores apuntadas, hemos de manifestar que, en todo caso, la vigencia retroactiva del contenido de tal precepto es connatural al hecho de su mayor beneficio para el interesado. En este sentido la referida sentencia de 12 de abril de 1995 determina que « No afecta a la anterior conclusión (la nulidad del acto sancionador en un procedimiento en el que la denuncia no fue notificada en el acto sin que con posterioridad se hicieren constar las causas concretas y específicas de esa inactividad) el hecho de que el Real Decreto 320/1994 sea posterior al dictado del acto que aquí se examina pues la obligación de notificar por parte de los agentes de la autoridad en el acto al denunciado, indicándose en otro caso en la propia denuncia las razones de ello, no deriva de dicho Real Decreto sino del artículo 77 de la Ley antes indicada (Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), limitándose dicho reglamento a explicitar la consecuencia jurídica de su incumplimiento -su falta de validez- lo que obviamente no es un aspecto procedimental, por lo que ha de favorecer al hoy demandante, al tratarse de una materia sancionadora.»

Las discrepancias surgidas en la interpretación del artículo 81.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, que determina los plazos de prescripción de la infracción y las actuaciones que interrumpen su cómputo, se concretan en el hecho de que el Ararteko entiende que, en cuanto conformador de un régimen sancionador, expresión de la potestad punitiva de Estado, las previsiones respecto a las actividades interruptoras del cómputo del plazo de prescripción recogidas en el precepto referido deben ser interpretadas de manera restrictiva. Sin embargo, la Dirección de Tráfico y Parque Móvil considera que para que la paralización de un expediente pueda llevar aparejada la prescripción de la acción correspondiente, la inactividad debe ser total. En todo caso, las discrepancias son totales respecto a lo que debe entenderse como notificación, en cuanto actividad interruptora del cómputo del plazo de prescripción. En este sentido, el órgano administrativo entiende que el depósito de un envío en la estafeta de correos correspondiente y los intentos infructuosos de notificación, han de ser considerados como notificación a estos efectos. Sin embargo, teniendo en cuenta, el tenor literal del referido artículo 81.1 «La prescripción se interrumpe (...) por la notificación efectuada de acuerdo con lo establecido en el artículo 78.», el

Ararteko entiende que como notificación, a éste y a todos los efectos, únicamente puede considerarse el acto formal de traslado del acto administrativo de que se trate al interesado, con el diseño que, al amparo del ordenamiento jurídico, ha determinado la doctrina jurisprudencial.

Es preciso reseñar que el 50% del total de recomendaciones no atendidas por las administraciones vascas responden a las realizadas en materia de tráfico, por los motivos anteriormente expuestos.

ADMINISTRACIÓN LOCAL

A la hora de reseñar las desatenciones constatadas en los órganos de la Administración local merece la pena reseñar la actitud mantenida por el Ayuntamiento de Bilbao. De las dieciséis recomendaciones que le fueron dirigidas a lo largo del ejercicio correspondiente al año 1995, nueve fueron consideradas, cinco fueron objeto de desatención y dos se encontraban pendientes de respuesta o resolución definitiva.

Sin perjuicio de la valoración sustantiva que, a la vista de los datos precedentes, pudiera efectuarse sobre la disposición de la referida corporación al cumplimiento de las sugerencias y recomendaciones que le son dirigidas, nuestra mayor preocupación en relación con esa circunstancia deriva del hecho de que, en ocasiones, los informes que se nos remiten para darnos traslado de que las recomendaciones no van a ser consideradas, carecen de fundamentación suficiente.

Este Ararteko es consciente de que cuando, a través de una recomendación, se interesa de un órgano administrativo la revocación de una actuación precedente o la modificación de determinada práctica, resulta absolutamente imprescindible que tal petición vaya suficiente y debidamente fundada en criterios jurídicos y/o de oportunidad. Por ello resulta frustrante que, cuando se hace un esfuerzo por concretar la argumentación, jurídica o de oportunidad, de una recomendación, la administración correspondiente no desarrolle la misma actividad con adecuado rigor a la hora de justificar su oposición. Esta actitud ha podido ser observada en algunas de las desatenciones del Ayuntamiento de Bilbao a las recomendaciones que le han sido dirigidas.

ADMINISTRACIÓN FORAL

Desde la problemática planteada por la desatención a las recomendaciones del Ararteko, ningún órgano de los de las diversas administraciones forales, merece un tratamiento específico.

Concluida la precedente exposición, procede ahora reflejar, en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 27 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, las desatenciones a las recomendaciones dictadas por este Ararteko.

RECOMENDACIONES DESATENDIDAS

GOBIERNO VASCO

Departamento de Educación, Universidades e Investigación

Expedientes 67/95/20, 86/95/20, 87/95/19 y 96/95/19. El anuncio de un concurso de méritos para la provisión de puestos de carácter singular de la Escuela Puente de Donostia/San Sebastián obligó a este Ararteko a sugerir al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que su simple catalogación como puestos con ese carácter debía llevar aparejada la consideración de méritos específicos, ya que, en otro caso, resultaría un contrasentido su propia catalogación como puesto de carácter singular. No obstante, esta inicial sugerencia fue contestada de manera negativa, al entender la Administración educativa que la catalogación de puestos como de carácter singular, respondía únicamente al objetivo último de garantizar la voluntariedad de los destinos de los docentes que habían de ocupar tales puestos de trabajo. Pese a reiteradas alegaciones de esta institución, la Administración educativa siguió insistiendo en la falta de necesidad de una especial cualificación del profesorado, a través de la exigencia de una serie de méritos específicos, para la normal trayectoria de esta Escuela Puente, por lo que este Ararteko, estimando agotadas sus posibilidades de mediación, comunicó al interesado la no admisión de la recomendación emitida.

Expediente 675/95/20. El Departamento citado desatendió una recomendación que le fue dirigida en el sentido de que, en el futuro, el ordenamiento derivado de la asignación del NRP (Número de Registro de Personal) de los funcionarios docentes no tuviera incidencia en el curso de la carrera profesional de los opositores de nuevo ingreso. La respuesta otorgada por los órganos de la Administración educativa con ocasión de la anterior recomendación «...en la medida de lo posible serán adoptadas las medidas pertinentes (...) cuando el marco normativo, vigente en cada momento, así lo permita (...). El Estado tiene capacidad para legislar en materia de educación, con carácter básico, por lo que un compromiso de este tipo podría tener que ser incumplido, necesariamente, por esta Administración.», ha obligado al Ararteko a dar la recomendación por no atendida.

Expediente 622/94/20. Una sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco acordó que la Administración educativa debía incorporar determinada vacante de catedrático numerario de bachillerato en el concurso de traslados correspondiente al curso 1989-90. En ejecución de ese acuerdo, se procedió a la modificación de la Orden que resolvía de manera definitiva el referido proceso de asignación de vacantes. Esta modificación motivó, a su vez, la de la Orden resolutoria del concurso de traslados correspondiente al curso 1990-91, dejando sin efecto la asignación de plaza

a la persona que, por esa razón, presentó queja ante esta institución. A la vista de las actuaciones practicadas, el Ararteko transmitió al Departamento referido que, para ejecutar el fallo de la sentencia, hubiera sido suficiente adjudicar la vacante correspondiente a la cátedra controvertida, sin necesidad de revocar posteriores adjudicaciones. El Departamento de Educación, Universidades e Investigación entendió que la solución propuesta desde la institución no era aceptable, asumiendo, por otro lado, el compromiso de resolver en el plazo más breve posible el recurso administrativo interpuesto por la interesada contra el acto administrativo que le removió de la plaza que le había sido previamente asignada.

Expediente 88/95/20. Ante determinados problemas surgidos en las pruebas de acreditación de perfiles lingüísticos, como consecuencia de la negativa de acceso de los interesados a los correspondientes expedientes, el Ararteko remitió al referido departamento un recordatorio de la recomendación de carácter general incluida en la memoria correspondiente a 1992, bajo el título «El acceso al expediente administrativo en los procedimientos de selección. La negativa de este derecho como causa de indefensión». Sin embargo, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación manifestó a este Ararteko, sin fundamento, su negativa a atender a los criterios mantenidos por el Ararteko en la recomendación precedente.

Expediente 321/95/20. Un error cometido por un aspirante a la hora de consignar los códigos de los destinos solicitados en la instancia mediante la que concurría a un procedimiento de traslados, y los problemas que, para el funcionario afectado, derivaron del mismo -que no fueron objeto de superación a pesar de que así se interesó del departamento referido- llevó al Ararteko a dictar una recomendación en el sentido de que, para evitar los efectos de eventuales incorrecciones, en las instancias normalizadas para participar en concursos de traslado, junto al código de la plaza a la que se desea acceder, pudiese consignarse el nombre de la localidad. La Dirección de Gestión de Personal argumentó, para no atender a la recomendación dictada, que las normas procedimentales comunes que rigen los procesos que se celebran de manera simultánea en el conjunto del Estado, tienen carácter básico. En consecuencia, la propuesta de mejora no tuvo receptividad.

Expediente 505/95/20. La negativa de un funcionario docente interino a admitir el desplazamiento de que fue objeto al inicio del curso 1994-95), le hizo perder tal condición y, en consecuencia, su relación con la Administración pública. Solicitada la información precisa al referido departamento, la Administración educativa vino a reconocer que en el desplazamiento existieron motivaciones ajenas a cuestiones de programación y planificación, introduciendo una variable no constatada hasta el momento: razones de orden disciplinario. De los trámites y contactos mantenidos con responsables de los órganos de la Administración educativa se pudo concluir la existencia de una doble irregularidad. Por un lado, desviación de poder, en tanto que se había hecho uso de una facultad de reordenación de efectivos con una evidente finalidad disciplinaria y, por otro,

una conculcación de los derechos y garantías del afectado pues, al no utilizarse la vía procedimental correspondiente, no pudo defenderse. A la vista de esto, el Ararteko recomendó la revisión de toda esa actuación. Para desatender la recomendación, la Administración educativa argumentó la falta de reacción del interesado contra el inicial desplazamiento, así como su renuncia voluntaria y expresa a su condición de funcionario interino con estabilidad.

Expediente 658/95/20. Como consecuencia de ciertas disfunciones constatadas en la valoración de determinados méritos alegados por un funcionario concurrente a un concurso de traslados, el Ararteko remitió al referido departamento una recomendación en el sentido de que, en primer lugar, debería diseñarse un modelo de solicitud que asegurase a los aspirantes la posibilidad de plasmar la totalidad de los méritos que deseen invocar. Además, solicitaba que los interesados no deban presentar la documentación justificativa de los méritos alegados, cuando ésta ya obre en poder de la Administración y, finalmente, que se posibilitare en esos procedimientos una vía de recurso administrativo, para evitar la necesidad de concurrir directamente a la vía jurisdiccional en los supuestos de disconformidad. La Dirección de Gestión de Personal argumentó para desatender la recomendación que el modelo de instancia es básico para todo el Estado en los concursos de ámbito nacional y que modificaciones sustanciales en la misma causarían perjuicios a los interesados. Por otro lado, que los méritos deben ser siempre alegados por los interesados, no correspondiendo a la Administración determinar cuáles son los que deben ser tenidos en cuenta y que la estricta aplicación del artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, requiere un desarrollo reglamentario. Finalmente, señalaron que posibilitar una vía administrativa de recurso requeriría una actividad desconcentradora por parte del titular del departamento, decisión ésta que el Consejero deberá considerar, a la vista de diversas variables. Ante esta respuesta el Ararteko trasladó lo siguiente: en primer lugar, que la modificación propuesta para la instancia, al tratarse exclusivamente de una mejora no sustancial, no supone ninguna quiebra del modelo básico previsto para el Estado. Sobre la aplicación de las previsiones del artículo 35.f), citado, que la simple alegación de los méritos, cuya acreditación ya obre en poder de la Administración, obviaría el trámite de subsanación previsto en el artículo 71.1 de la Ley antes referida. En relación con la conveniencia de posibilitar la existencia de una vía recursal administrativa, es cierto que, evidentemente, requiere una decisión organizativa del titular del departamento, pero que la medida propuesta pretende, únicamente, asegurar una posibilidad de revisión ágil de los actos resolutorios de los procedimientos.

Departamento de Interior

Expedientes 477/93/19, 672/94/19, 686/94/19, 15/91/19, 75/95/19, 92/95/19, 102/95/19, 109/95/19, 111/95/19, 126/95/19, 156/85/19, 235/95/19,

239/95/19, 241/95/19, 332/95/19 y 334/95/19. La Dirección de Tráfico y Parque Móvil ha desatendido las recomendaciones dictadas en los expedientes citados como consecuencia de las discrepancias interpretativas que han sido señaladas anteriormente.

Departamento de Hacienda y Administración Pública

Expediente 477/93/19. La Viceconsejería de Finanzas desatiende una recomendación que le fue dirigida en el expediente mencionado en el sentido de revocar los actos correspondientes a un procedimiento de apremio tramitado para hacer efectiva una multa impuesta en un procedimiento sancionador. La recomendación tenía su fundamento en el hecho de que, a criterio del Ararteko, el rechazo de la notificación de la resolución sancionadora de la que traía causa -equiparable a la notificación de la liquidación-, valorado como notificación practicada, no estaba debidamente acreditado. Por otro lado, la notificación de otros actos dictados en el expediente de apremio, llevadas a cabo a través de la vía edictal, infringieron el ordenamiento jurídico, pues el recurso a tal procedimiento extraordinario de notificación no estaba debidamente justificado, al no haberse acreditado debidamente el supuesto rehúse de los intentos personales.

ADMINISTRACIÓN LOCAL

Ayuntamiento de Bilbao

Expediente 525/94/19. El Ayuntamiento de Bilbao desatiende la recomendación que le fue dirigida en el expediente de queja citado, en el sentido de que se procediera a la revocación de una sanción administrativa por infracción de las normas reguladoras del tráfico, consistente en un estacionamiento indebido. El fundamento de la revocación residía en el hecho de que a criterio de esta institución, aunque se pudo constatar la consumación de la infracción, ésta estuvo afectada por el instituto de la prescripción. A esta conclusión se llegó porque en la notificación de la denuncia que se practicó el mismo día de la infracción, 15 de marzo de 1994, no se reflejaba, en debida forma, si el denunciante la había recibido o no, o si había sido objeto de rehúse. Con fecha 24 de abril de 1994, y sin que se hubiera justificado en modo alguno los motivos que fundamentasen la notificación edictal, se publica en el BOB la referida denuncia, sin que la misma hubiera sido, asimismo, insertada en el tablón de anuncios del Ayuntamiento en el que el interesado tenía su residencia. Con fecha 26 de mayo de 1994, se procede a la notificación personal de la resolución sancionadora. Al entender que la notificación de la denuncia, en cualquiera de las dos modalidades practicadas, fue disconforme con las previsiones del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, ambas debían tenerse por inexistentes, concluimos que la infracción había prescrito. Para desatender a la recomendación de revocación que le fue dirigida, el Ayuntamiento de Bilbao arguye, exclusivamente, el hecho de que

desde esta institución se hubiese reconocido que la infracción se produjo, sin hacer valoración alguna sobre las cuestiones procedimentales que habían sustentado nuestra intervención. Entendemos que esta desatención no está en modo alguno justificada.

Expediente 666/94/19. El Ayuntamiento de Bilbao desatiende la recomendación que le fue dirigida en el expediente de queja de referencia, en el sentido de que revocara y dejara sin efecto las resoluciones recaídas en nueve expedientes sancionadores por infracción de las normas reguladoras del tráfico. En los nueve procedimientos se habían constatado irregularidades en las notificaciones, tanto de las denuncias como de las sanciones, al utilizar la vía edictal sin justificación suficiente. Es preciso señalar que todas las resoluciones sancionadoras y algunas de las denuncias fueron notificadas, mediante el procedimiento edictal, sin previos intentos infructuosos de notificación personal. Ante una recomendación escrupulosamente argumentada, con descripción de todas y cada una de las irregularidades observadas en todos y cada uno de los expedientes que fueron objeto de investigación, el Ayuntamiento como único argumento para desatender la petición que se le dirigió, esgrime, sin fundamentación alguna, que los expedientes habían sido correctamente tramitados.

Expediente 265/95/19. El Ayuntamiento de Bilbao desatiende parcialmente la recomendación que le fue dirigida en el expediente de queja de referencia en la que se le solicitaba la revocación de sendas resoluciones sancionadoras recaídas en dos expedientes tramitados por infracciones en las normas reguladoras del tráfico y la apertura de una investigación interna sobre los hechos que a continuación pasamos a detallar. La revocación de las resoluciones sancionadoras se fundamentó, sin perjuicio de otras irregularidades, en el hecho constatado, tal y como reconocen los propios servicios municipales de Bilbao, de que los avisos de recibo de los boletines de denuncia fueron suscritos, bajo una rúbrica con el nombre del interesado, por un tercero no identificado. Se pudo comprobar que en la fecha en la que se suscribieron los avisos de recibo correspondientes a las notificaciones de los boletines de denuncia, el interesado se encontraba desarrollando ciertas actividades particulares, fuera de su domicilio en Bilbao. El hecho de que esta irregularidad se constatare en la actividad del servicio que tiene encomendada las tareas de notificación de la corporación bilbaína, procuró que, desde esta institución se viese necesaria la apertura de una investigación para concretar los hechos y las eventuales responsabilidades. El Ayuntamiento de Bilbao argumenta para desatender esa parte de la recomendación el hecho de que lo que se ha constatado es una circunstancia absolutamente excepcional. Además, valora negativamente ciertas las actitudes obstruccionistas de los ciudadanos ante las notificaciones que les llegan de las administraciones públicas.

Expediente 513/95/19 y 611/95/19. El Ayuntamiento de Bilbao desatendió las recomendaciones que le fueron dirigidas en los expedientes citados, en el

sentido que se procediera a la revocación de sendas resoluciones sancionadoras recaídas por eventuales infracciones de las normas reguladoras del tráfico y a la devolución de las cantidades abonadas por los interesados en concepto de tasas de retirada de vehículos. La revocación y devolución referidas se recomendaron porque, a criterio de este Ararteko, la actuación municipal no había respetado las previsiones del ordenamiento jurídico. El problema, salvo alguna especificidad, era similar en ambos supuestos. Como consecuencia de determinadas obras que habían de llevarse a cabo en determinadas calles de Bilbao, los servicios municipales señalaron debidamente aquellas que iban a resultar afectadas por las mismas. Llegado el día en el que las calles debían quedar expeditas de vehículos, aquellos que se encontraban estacionados, no se sabe si antes o después de que la señalización a que hemos hecho referencia se instalara, fueron retirados de la vía pública y depositados en el lugar destinado para ello. Se procedió a denunciar a los vehículos y sus titulares hubieron de abonar las tasas correspondientes a la retirada. Sin perjuicio de que no ha podido constatarse si los propietarios de los vehículos retirados tuvieron conocimiento de que el estacionamiento era irregular, hemos de concluir que la precedente actividad municipal supone una infracción de las previsiones contenidas en el artículo 292.III.f) del Código de la Circulación que determina que en los supuestos de retirada de vehículos de la vía pública como consecuencia de la ejecución de obras de reparación -situación asimilable a la descrita-, además de llevarse a cabo las labores informativas pertinentes, los agentes no podrán denunciar ni percibir cantidad alguna por el traslado. El Ayuntamiento de Bilbao, para justificar la desatención, esgrime como único argumento el hecho de que esta imposibilidad de denunciar y de exigir el abono de cantidad alguna por la retirada es válida, únicamente, para el supuesto de obras urgentes. El texto del precepto referido, a criterio del Ararteko, no permite efectuar la discriminación llevada a cabo por la corporación municipal bilbaína.

Ayuntamiento de Elgoibar

Expediente 44/95/15. El Ayuntamiento de Elgoibar desatiende la recomendación que le fue dirigida con objeto de que declarase la exención del abono de las tasas e impuestos correspondientes a la apertura y trámite de actividad de una empresa que, como consecuencia de determinadas actuaciones urbanísticas, debía cambiar de ubicación. La recomendación precedente su fundamento en el hecho de que, aunque el desalojo de los locales se produjo como consecuencia de un acuerdo con la promotora de las obras, existía la posibilidad de que, ante la eventual falta de ese acuerdo, sus propiedades pudieran ser objeto de expropiación. La recomendación desatendida se basaba en la necesaria aplicación del principio de equidad, teniendo presente la doctrina jurisprudencial vertida en diversas sentencias que han establecido como criterio general que las administraciones expropiantes abonen los gastos de traslado que se provocan en las empresas que se ven obligadas a trasladarse a otro local, incluyéndose en ellos los correspondientes a tasas e impuestos que se devenguen por la obten-

ción de licencias de obra y de actividad. El motivo fundamental de la falta de atención se circunscribe al hecho de que los acuerdos que propiciaron el cambio de ubicación de la industria se alcanzaron entre su titular y el promotor, sin que el Ayuntamiento de Elgoibar tuviera participación alguna.

Ayuntamiento de Amezketta

Expediente 283/95/17. El Ayuntamiento de Amezketta desatendió la recomendación que le fue dirigida en el expediente de referido. Como consecuencia de una queja presentada por un vecino de esa localidad por el nivel de ruido producido por una sirena instalada en determinada empresa, y previa tramitación del procedimiento correspondiente en el que se constató que el ruido producido por la sirena era superior al permitido en las Normas Subsidiarias del municipio, se recomendó a la corporación municipal referida que se requiriera a sus titulares que se redujera el nivel sonoro de la sirena a los límites previstos en la normativa vigente o bien, en su caso, y si lo anterior no fuera posible, que la sirena fuere sustituida por un mecanismo que pudiese ofrecer el mismo servicio. El Ayuntamiento de Amezketta no atiende a la recomendación argumentando que ha habido una sola queja por este asunto y que, después de cincuenta años de funcionamiento, la sirena se había convertido en un elemento referente en la vida de la localidad. En todo caso consiguieron que el toque de la sirena tuviera una duración inferior a la habitual.

ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA

Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Álava

Expediente 214/95/16. El Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Álava desatendió una recomendación que le fue dirigida en el expediente que se cita, en la que se consideraba la conveniencia de que se tramitara una investigación que, en atención de una queja formulada por un usuario contra un colegiado, pudiese llegar a una conclusión sobre la eventual impericia del profesional denunciado. Sin perjuicio de haber llevado a cabo alguna actividad, la referida corporación profesional no culminó su labor investigadora hecho éste que impidió un pronunciamiento formal sobre la queja que ante el mismo presentó la persona afectada.

RECOMENDACIONES ATENDIDAS

Para procurar un conocimiento general de esta actividad de Ararteko, insertaremos, a continuación, una relación de las recomendaciones atendidas:

PARLAMENTO VASCO

Expedientes 890/95/20 y 976/95/20. Se recomendó la revisión de las bases de la convocatoria anunciada para la provisión de plazas de auxiliar administrativo, debiendo hacerse valer como mérito por experiencia profesional previa, los servicios prestados bajo idéntica categoría laboral o funcionarial en otras administraciones públicas.

GOBIERNO VASCO

Departamento de Educación, Universidades e Investigación

Expediente 481/94/20. Se recomendó que procediese al abono de las diferencias retributivas que un funcionario docente había dejado de percibir en un período de tiempo durante el que desempeñó tareas de responsable de planificación de recursos humanos y materiales en la Delegación Territorial del Departamento en Álava.

Expediente 565/94/20. Se recomendó la inmediata sustitución de un funcionario docente con el fin de que pudiera acogerse a la reducción de jornada por cuidado de hijos menores de seis años, en cumplimiento de lo previsto en la Resolución de 29 de abril de 1994. Asimismo se recomendó la modificación del apartado 4 del referido acuerdo incluyendo, como tipo exento de la aplicación de la norma general de sustituciones, el supuesto de ausencias derivadas del disfrute de reducción de jornada por el cuidado de hijos menores de seis años.

Expediente 607/94/20. Se recomendó la adopción de las medidas necesarias para garantizar, en el futuro, la materialización en la práctica de la solución -de entre las propuestas por el propio departamento- que resultare más beneficiosa con los intereses de los docentes titulares en especialidades en retroceso.

Expedientes 729/94/20 y 28/95/20. Se recomendó que se adoptasen las medidas oportunas para que en el futuro quedase asegurada la perfecta correspondencia entre las decisiones adoptadas a nivel territorial y las definitivas que, en su caso, corresponda adoptar a los servicios centrales de la Administración educativa en materia de planificación de unidades escolares.

Expedientes 125/95/20 y 410/95/20. Se recomendó la readmisión de las interesadas bajo la condición de docentes laborales indefinidas al servicio de la Administración educativa, en aplicación del artículo 35.1 de la CE, en tanto comprende el deber de tutelar y respetar el derecho del trabajador a no ser despedido sin justa causa.

Expediente 141/95/20. Se recomendó la adopción de las medidas necesarias con el fin de procurar idéntico trato a todos aquellos opositores que hu-

bieran alegado haber prestado servicios de religión en la convocatoria de acceso a la función pública docente, hecha pública mediante Orden de 20 de abril de 1994.

Expediente 293/95/20. Se recomendó la búsqueda de vías alternativas o el avance en las ya existentes, con el fin de procurar que la atención de las necesidades de los alumnos afectados por discapacidades o limitaciones de carácter temporal se lleve a término de acuerdo con el criterio comprensivo e integrador fijado en el actual marco regulador de la Escuela Pública Vasca.

Expediente 617/95/20. Se recomendó que se facilitase la vista del ejercicio de acreditación de perfil lingüístico al promotor de la queja, con detalle de la motivación de la calificación.

Expediente 841/95/20. Se recomendó la resolución expresa de una reclamación efectuada por quien interpuso la queja.

Universidad del País Vasco

Expediente 13/95/20. Se recomendó que en futuros cursos académicos, la admisión de alumnos por el sistema de distrito compartido, se efectúe con estricta observancia de las calificaciones mínimas que puedan llegar a establecerse a efectos del ingreso ordinario.

Expediente 318/95/18. Se recomendó que se adoptaran las medidas oportunas para hacer posible la oferta de asignaturas optativas para facilitar una formación curricular completa en aquellos supuestos en los que los alumnos han iniciado los estudios con tales expectativas.

Expedientes 378/95/20 y 379/95/20. Se recomendó que se atendiesen o denegasen, de manera expresa, las solicitudes de expedición de ciertos títulos de postgrado, formuladas por las personas que presentaron las quejas.

Expediente 858/95/20. Se recomendó que, en el futuro, se facilite información suficiente a los alumnos afectados por cambios de planes de estudio en los períodos de matrícula previos a la efectiva implantación de nuevos planes.

Departamento de Interior

Expediente 180/95/17. Se sugirió la asunción de un compromiso para llevar a cabo un estudio exhaustivo que determine las posibilidades de supresión de las barreras arquitectónicas en los edificios de su dependencia y, en su caso, acometer las obras necesarias para su efectiva supresión. Asimismo que en los nuevos proyectos de edificación se exija el cumplimiento de la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas.

Expediente 811/95/19. Se recomendó a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior que concediera un plazo de diez días para que un aspirante que concurría a un procedimiento selectivo para la obtención de determinado certificado pudiera presentar la documentación que le permitiría continuarlo.

Expediente 881/95/20. Se recomendó la resolución expresa de una reclamación formulada por la persona que presentó la queja.

SVS/Osakidetza

Expediente 175/95/18. Se recomendó que en los supuestos de asistencia prestada por agresión, el importe del precio devengado debía exigirse al causante del daño y en ningún caso al asistido.

Expediente 353/95/18. Se recomendó que se estudiara la posibilidad de ampliar los permisos y licencias por enfermedad de parientes a todas aquellas situaciones en las que quedare acreditada la existencia de una necesidad, sin denegarlas por el grado de parentesco.

Expediente 982/95/18. Se recomendó la adopción de las medidas necesarias para corregir la inadecuada utilización observada en la unidad de apoyo infantil de un centro hospitalario.

Departamento de Hacienda y Administración Pública

Expediente 874/95/19. Se recomendó la devolución de determinada cantidad, así como los intereses devengados desde el día de su reclamación, por un ingreso indebido en vía de apremio.

Expediente 385/95/19. Se recomendó que se revocase un acuerdo del Viceconsejero de Finanzas que resolvía un recurso de reposición contra una providencia de apremio y que se dictase una nueva en la que se analizaran todas y cada una de las consideraciones incluidas por el interesado en el escrito de interposición, especialmente la referida a la prescripción de la sanción de tráfico que se encontraba en el origen del expediente de apremio. En respuesta a la recomendación, la Administración, admitiendo la prescripción de la sanción, acuerda la anulación del expediente de apremio.

Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social

Expediente 179/95/17. Se sugirió que se asumiese un compromiso para llevar a cabo un estudio exhaustivo que determine las posibilidades de supresión de las barreras arquitectónicas actualmente existentes en los edificios en los que se encuentran ubicados los órganos de la Administración de Justicia y, en su

caso, acometer, en la medida de lo posible, la obras necesarias para su efectiva supresión. Asimismo, que en los nuevos proyectos de edificación sea tenida en cuenta la normativa sobre la supresión de barreras arquitectónicas.

Expediente 578/95/18. Se recomienda la revisión de una resolución sancionadora dictada con fundamento en defectos observados en las actas de infracción.

Departamento de Comercio, Consumo y Turismo

Expediente 276/95/19. Se recomendó que los órganos competentes llevaran a cabo las gestiones pertinentes para la mediación en un problema derivado de un eventual servicio defectuoso prestado por una agencia de viajes.

Departamento de Industria, Agricultura y Pesca

Expediente 1128/95/20. Se recomendó la revocación de una Orden que desestimaba el recurso interpuesto por quien interpuso la queja contra la resolución de una convocatoria de comisión de servicios, con el fin de que se subsanase el defecto de motivación en el que la misma incurría.

ADMINISTRACIÓN FORAL

Diputación Foral de Álava

Expediente 47/95/19. Se recomendó al Departamento Foral de Agricultura la revocación de las sanciones impuestas en tres expedientes sancionadores por infracción de las normas reguladoras de la caza, al haberse constatado, entre otros problemas, que la acción para sancionar estuvo afectada por el instituto de la prescripción.

Diputación Foral de Bizkaia

Expediente 228/94/19. Se recomendó al Departamento Foral de Bienestar Social que se resolviera expresamente una petición que había sido reiteradamente formulada por un interesado.

Diputación Foral de Gipuzkoa

Expediente 69/95/19. Se recomendó al Departamento de Agricultura y Espacios Naturales que se resolviera expresamente una petición de información que había sido formulada por un ciudadano sobre un asunto relacionado con la caza.

Expediente 244/95/16. Se recomendó al Departamento de Hacienda que se procediera a la devolución de los precios públicos correspondientes al período en el que un ciudadano, residente en un centro de titularidad foral, estuvo hospitalizado.

Expediente 1052/95/16. Se recomendó al Departamento de Hacienda que se admitiera la opción de tributación ejercitada por un ciudadano en la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

ADMINISTRACIÓN LOCAL

Ayuntamientos de Álava

Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

Expediente 427/94/20. Se recomendó la observancia de lo preceptuado en el artículo 22.3 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, en tanto desautoriza la supresión o transformación de plazas cuya cobertura se halle comprometida en ofertas de empleo público. Asimismo, se recomendó la inclusión, en próximas convocatorias de concurso-oposición para la selección de funcionarios de nuevo ingreso, de las vacantes correspondientes a puestos de trabajo calificados como jefaturas.

Expediente 437/94/19. Se recomendó la revocación de una sanción impuesta en un expediente sancionador por infracción de las normas reguladoras del tráfico en el que se habían constatado irregularidades en el procedimiento.

Expediente 480/94/19. Se recomendó la revocación de una resolución recaída en un expediente sancionador por infracción de las normas reguladoras del tráfico, al constatarse que la acción para sancionar estaba afectada por el instituto de la prescripción, y porque se habían observado irregularidades en el modo en el que se produjeron las notificaciones.

Expediente 646/94/16. Se recomendó a la empresa «Agua Municipales de Vitoria S.A.» que se proceda a un nuevo cálculo del importe girado al ciudadano que interpuso la queja en concepto de consumo de agua, promediándose el correspondiente al los períodos anteriores.

Expediente 725/94/16. Se recomendó que se procediera a la anulación de un recargo de apremio correspondiente a la exacción forzosa de las tasas de recogida de basuras, y se concediera un nuevo plazo para el abono del principal de la deuda contraída por el contribuyente.

Expediente 139/95/19. Se recomendó la revocación de una resolución recaída en un expediente sancionador por infracción de las normas reguladoras del tráfico, al no haberse detenido al vehículo en el momento de cometerse el ilícito y no haberse comunicado las razones de esa inactividad en el boletín de denuncia que posteriormente fue remitido al titular del vehículo.

Expediente 301/95/20. Se recomendó que en las instalaciones deportivas del centro cívico Judizmendi se habilitara un mínimo espacio privado en la zona común de vestuarios que, manteniendo el diseño básico de espacios abiertos, posibilitase la intimidad de aquellos ciudadanos que, no solo por razones de índole ética o moral, sino incluso por circunstancias físicas o psíquicas, estarían dispuestos a renunciar a la utilización de esos servicios municipales si la preservación de esa mínima intimidad no pudiese alcanzarse.

Expediente 480/95/16. Que se revise la tarifa contemplada en la Ordenanza reguladora de la tasa de recogida de basuras, en lo que respecta a su aplicación a las lonjas cerradas.

Expediente 481/95/19. Se recomendó la revocación de una resolución recaída en un expediente sancionador por infracción de las normas reguladoras del tráfico, al haber tenido en cuenta como única prueba de cargo, la denuncia formulada por quien no ostentaba la condición de agente de la autoridad encargado del control del tráfico.

Expediente 492/95/19. Se recomienda la revocación de determinadas resoluciones recaídas en determinados procedimientos sancionadores en los que se pudieron constatar irregularidades en la práctica de la notificación, y en los que la infracción estuvo afectada por el instituto de la prescripción.

Ayuntamientos de Bizkaia

Ayuntamiento de Bilbao

Expediente 593/91/17. Se recomendó la revocación de una sanción impuesta por una infracción de las normas reguladoras del tráfico, por considerarse que la acción para sancionar estuvo afectada por el instituto de la prescripción. El consistorio bilbaíno respondió que, con anterioridad al conocimiento de la recomendación, la sanción que se encontraba en el origen de la queja había sido objeto de anulación.

Expediente 610/94/19. Se recomendó la revocación de una sanción impuesta por una infracción a la Ordenanza Municipal reguladora de la OTA, al haberse tenido como única prueba de cargo la denuncia formulada por quien no ostentaba la condición de agente de la autoridad encargado del control del tráfico.

Expediente 661/94/19. Se recomendó la revocación de una sanción impuesta por infracción de las normas reguladoras del tráfico al haberse constatado irregularidades en el procedimiento de notificación de la denuncia y de la sanción, que se había llevado a cabo, sin justificación, por la vía edictal.

Expediente 732/94/19. Se recomendó que se diera expresa y formal respuesta a la solicitud de información que fue cursada al Consistorio bilbaíno, sobre determinados aspectos de un expediente sancionador por infracción de las normas reguladoras del tráfico.

Expediente 3/95/17. Se recomendó que se acometieran con urgencia las tareas de limpieza de una zona del barrio de San Ignacio, en aras de garantizar la efectiva seguridad y salubridad del entorno afectado.

Expediente 248/95/19. Se recomendó la revocación de una sanción por infracción de las normas reguladoras del tráfico, y de los actos correspondientes a la posterior vía de apremio, recaída en un expediente en el que se constató que la única prueba que la fundamentó era la denuncia de quien no ostentaba la condición de agente de la autoridad encargado del control del tráfico y, además, irregularidades en la práctica de las notificaciones.

Expediente 387/95/19. Se recomendó la revocación de una resolución sancionadora por infracción de las normas reguladoras del tráfico, pues, cuando le fue notificada la denuncia al titular del vehículo éste respondió al Ayuntamiento que no era él quien conducía, señalando la identidad del presunto infractor aunque con una información incompleta. A pesar de ello, se le sancionó como autor de la infracción perseguida.

Expediente 474/95/19. Se recomendó la revocación de una resolución recaída en un expediente sancionador tramitado por infracción de las normas reguladoras del tráfico, al haberse constatado que, por un lado, la acción para sancionar estuvo afectada por el instituto de la prescripción y, además, porque se observaron irregularidades en la práctica de las notificaciones que fueron llevadas a cabo por la vía edictal.

Expediente 567/95/19. Se recomendó la revocación de una resolución recaída en un expediente sancionador tramitado por infracción de las normas reguladoras del tráfico, al haberse constatado, entre otras cuestiones, que la acción para sancionar, estuvo afectada por el instituto de la prescripción.

Ayuntamiento de Galdakao

Expediente 718/94/15. Se recomienda la concesión de una licencia de vivienda unifamiliar para reponer una casa expropiada por el desdoblamiento de una carretera.

Expediente 106/95/19. Se recomienda que se deje sin efecto la limitación temporal de un empadronamiento de ciudadanos extranjeros cuya situación jurídica estaba pendiente de que se dictaran los pertinentes acuerdos administrativos y jurisdiccionales.

Ayuntamiento de Getxo

Expediente 89/95/17. Se recomendó se requiriera al propietario de una finca el acometimiento de las medidas oportunas para evitar la inundación de una finca adyacente con aguas fecales procedentes de las fincas de su propiedad.

Expediente 771/95/19. Se recomendó al Ayuntamiento de Getxo que se contestase expresamente a la solicitud de información cursada por un ciudadano en relación con determinada actuación de un funcionario de su Policía Local.

Ayuntamiento de Amorebieta

Expediente 406/95/17. Se recomendó la clausura cautelar de un establecimiento de hostelería, por carecer de las pertinentes licencias de instalación y de apertura, así como que se requiriese a su titular para que proceda a su oportuna legalización.

Ayuntamiento de Basauri

Expediente 609/95/19. Se recomendó que se diera traslado de los acuerdos adoptados por los órganos municipales en relación con una denuncia por una supuesta infracción administrativa al ciudadano que la había formulado.

Ayuntamiento de Lemoiz

Expediente 704/93/15. Se recomienda que se modifiquen las normas subsidiarias, ya que en las mismas no está amparado el uso de bar-restaurante en un edificio dotacional.

Ayuntamientos de Gipuzkoa

Ayuntamiento de Abaltzisketa

Expediente 223/94/18. Se recomendó que se desarrollaran las previsiones normativas, contenidas en determinada concesión administrativa, con el fin de controlar el cumplimiento de sus fines.

Ayuntamiento de Azkoitia

Expediente 751/91/17. La constatación del carácter clandestino, esto es, desprovisto de las pertinentes licencias, de una actividad de hostelería, obligó a esta institución a recomendar su clausura definitiva mediante el correspondiente decreto de la Alcaldía. El efectivo cierre del establecimiento, en tanto hacía desaparecer el motivo de la queja, llevó al Ararteko a estimar la recomendación como atendida.

Ayuntamiento de Rentería

Expediente 40/95/19. Se recomienda que, con carácter prioritario, se promueva la consecución de terrenos para zonas verdes y su posterior ajardinamiento.

Ayuntamiento de Zarautz

Expediente 177/95/17. Se recomendó la adopción de medidas técnicas necesarias para que unos aparcamientos de nueva construcción pudieran ser accesibles para el colectivo de minusválidos y para personas de movilidad reducida.

OTRAS ENTIDADES LOCALES

Junta Administrativa de Izarra (Álava)

Expediente 291/94/19. Se recomendó que la liquidación de tasas por enganche al servicio de aguas se efectuara conforme a la ordenanza que estaba vigente en el momento en el que la solicitud fue cursada por los interesados.

Junta Administrativa de Luyando (Álava)

Expediente 456/94/15. Se recomendó que se abstudiese de realizar actuaciones de hecho sobre un camino, al no haber quedado acreditada su titularidad pública.

ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA

Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Álava

Expediente 885/95/16. Se recomendó que se procediera a dar de baja a una asociada que reiteradamente lo solicitó.

RECOMENDACIONES PENDIENTES DE RESPUESTA Y/O DE RESOLUCIÓN DEFINITIVA

GOBIERNO VASCO

Departamento de Educación, Universidades e Investigación

Expediente 671/94/20. Se recomendó que se completase una certificación expedida en su día por la Diputación Foral de Álava en relación con los servicios prestados por la persona incoante de la queja en sendos centros públicos del Territorio Histórico de Álava, hoy de titularidad de la Administración General de la Comunidad Autónoma, durante los cursos académicos 1975-76 a 1978-79, inclusive, haciendo constar la naturaleza de la relación de servicios, titulación exigida, condiciones laborales, retribuciones satisfechas y demás circunstancias que definan las características de estos servicios, así como su vinculación a la administración en que se desarrollaron, en el modo en que lo exige el Real Decreto 1.461/1982, de 25 de junio.

Expediente 1022/95/18. Se sugirió a la Administración educativa que se estudiara la situación en la que quedaba un centro cuyo proceso de publicación había quedado interrumpido.

Expediente 1034/95/20. Se recomendó que se dictara resolución expresa ante una solicitud cursada.

Universidad del País Vasco

Expediente 246/95/20. Se recomendó que a la hora de proceder al reconocimiento de la exención de las tasas académicas a los hijos de los funcionarios docentes, no se tuviera en cuenta el rendimiento académico de los alumnos.

Expediente 1043/95/18. Se recomendó la adopción de las medidas oportunas para recuperar la normalidad en la actividad académica en uno de sus centros.

Departamento de Interior

Expediente 169/94/19. Se recomendó que en la tramitación de un expediente sancionador se tuvieran en cuenta determinadas cuestiones respecto a la culpabilidad de los interesados. El Departamento de Interior remitió las alegaciones que consideró oportunas que en estos momentos están pendientes de análisis.

Expediente 559/94/19. Se recomendó a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil la revocación de una sanción por infracción de las normas reguladoras del

tráfico. El referido órgano administrativo trasladó las alegaciones que consideró oportunas, dando cuenta que el interesado había interpuesto recurso administrativo contra el acuerdo sancionador. Se suspendió la tramitación del expediente de queja, hasta tanto se resuelva el recurso administrativo al que se ha hecho referencia.

Expediente 697/94/19. Se dirigió una sugerencia al Departamento de Interior, en relación con la forma en la que unos funcionarios de la Ertzaintza procedieron a la identificación de ciertos ciudadanos. El referido órgano administrativo ha remitido las alegaciones que considera oportunas, estando pendientes de análisis.

Expediente 116/95/19. Se recomendó a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil la revocación de una resolución sancionadora por infracción de las normas reguladoras del tráfico. El referido órgano administrativo ha remitido las alegaciones que considera oportunas, estando pendientes de análisis.

Expediente 132/95/19. Se recomendó a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil la revocación de una resolución sancionadora por infracción de las normas reguladoras del tráfico. El referido órgano administrativo trasladó las alegaciones que consideró oportunas, dando cuenta de que el interesado había interpuesto un recurso extraordinario de revisión contra el acuerdo sancionador. Se suspendió la tramitación del expediente de queja, hasta tanto se resuelva el recurso al que se ha hecho referencia.

Expediente 140/95/19. Se recomendó a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil la revocación de una resolución sancionadora por infracción de las normas reguladoras del tráfico. El referido órgano administrativo ha remitido las alegaciones que considera oportunas, estando pendientes de análisis.

Expediente 394/95/19. Se recomendó a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil la revocación de una resolución sancionadora por infracción de las normas reguladoras del tráfico. El referido órgano administrativo ha remitido las alegaciones que considera oportunas, estando pendientes de análisis.

Expediente 558/95/19. Se recomendó a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil la revocación de una resolución sancionadora por infracción de las normas reguladoras del tráfico. El referido órgano administrativo ha remitido las alegaciones que considera oportunas, estando pendientes de análisis.

Departamento de Hacienda y Administración Pública

Expediente 649/94/19. Se recomendó que se procediera al abono de los intereses devengados por una cantidad que le fue detruida al interesado y que,

posteriormente fue devuelta pero solo en el montante correspondiente al principal de la deuda ejecutada.

Departamento de Transportes y Obras Públicas

Expediente 22/95/15. Se recomendó que se adoptaran las medidas necesarias para, mientras durasen las obras de conducción de aguas llevadas a cabo en Irun, mantener en perfecto estado los accesos y para que, una vez finalizadas, fueran objeto de la oportuna reposición.

Departamento de Industria, Agricultura y Pesca

Expediente 482/95/20. Se recomendó la conformación de una bolsa de candidatos a sustituciones, en previsión de futuras necesidades, atendiendo a los principios de igualdad, mérito y capacidad que han de presidir el acceso a la función pública.

ADMINISTRACIÓN FORAL

Diputación Foral de Bizkaia

Expediente 186/94/01. La decisión del Departamento Foral de Bienestar Social de suspender el abono de una pensión con cargo al fondo de bienestar social, hasta tanto la persona interesada iniciase los trámites de separación matrimonial y pudiese justificar su verdadero estado y situación, motivó la intervención del Viceconsejero de Seguridad Social del Gobierno Vasco quien vino a resaltar el carácter necesariamente subsidiario de estas pensiones. No obstante, y como quiera que el propio Departamento Foral de Bienestar Social admitía la equiparación de hecho acreditada mediante certificado municipal de empadronamiento o residencia, a la separación judicial, el Ararteko no apreció irregularidad en el intento de acudir a otros medios de prueba expresamente previstos en la normativa reguladora de las ayudas del fondo de bienestar social, cuando el interesado no estuviere en condiciones de aportar la correspondiente prueba judicial. En cualquier caso, la institución recomendó la rápida resolución de la ayuda debatida por cuanto que el objetivo principal de esas ayudas de bienestar social no es otra que la consecución de una rápida y efectiva compensación de la falta y/o escasez de medios para atender las necesidades básicas de la vida.

Expediente 674/94/18. Se recomendó al Departamento Foral de Bienestar Social que se admitiera a trámite una solicitud para acogerse a un programa asistencial que había sido rechazada por haberse presentado, según consideraban, fuera de plazo. La recomendación se fundamentó en el hecho constatado de que la instancia fue depositada, dentro del plazo previsto en la convocatoria pertinente, en los servicios sociales del Ayuntamiento de la localidad en la que el interesado residía.

Expediente 793/95/20. Se recomendó al Departamento Foral de Bienestar Social que se dictase resolución expresa en relación con todas las solicitudes que se formulen por los interesados.

Diputación Foral de Gipuzkoa

Expediente 431/94/16. Se recomendó al Departamento de Hacienda que se admita la adquisición de garaje como deducción en concepto de inversión en vivienda habitual a efectos del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

Expediente 538/94/16. Se recomendó al Departamento de Hacienda que se reconozca la condición de trabajadores fronterizos a las personas comprendidas en el Convenio Hispano-Francés de doble imposición y, en consecuencia, no se les practiquen las retenciones.

Ayuntamientos de Álava

Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

Expediente 676/93/16. Se recomendó que se anule el recargo de apremio en una liquidación girada para la exacción forzosa del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Expediente 184/95/16. Se recomendó que se procediera a la reducción de la cuota correspondiente a la liquidación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos.

Ayuntamiento de Barrundia

Expediente 259/95/15. Se recomendó que se acomode la normativa sobre cierre de parcelas y distancias a carreteras a la de la Diputación Foral de Álava.

Ayuntamiento de Lapuebla de Labarca

Expediente 407/94/15. Se recomendó que la corporación municipal reconociera su responsabilidad patrimonial por haber facilitado una información pública inexacta y, en consecuencia, que indemnizara el costo de la rectificación de un proyecto técnico.

Ayuntamiento de Llodio

Expediente 620/94/15. Se recomendó que se investigase la situación patrimonial del Centro Municipal de Formación Profesional y que aclarase cuál es la situación de las obras de inversión que realiza en el centro.

Expediente 564/95/19. Se recomendó que se comunicasen al interesado, los acuerdos adoptados por la Corporación municipal en relación con las denuncias formuladas por presuntas infracciones a la Ley 6/1993, de 29 de octubre, de protección a los animales.

Ayuntamientos de Bizkaia

Ayuntamiento de Bilbao

Expediente 598/94/19. Se recomendó que se asumiera la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, en relación con los eventuales daños sufridos en los bienes del interesado, si a través de la tramitación del expediente pertinente se constata la realidad de la lesión y su valoración económica.

Expediente 51/95/15. Se recomendó que la corporación municipal reconociese su responsabilidad patrimonial y, en consecuencia, que indemnicase los daños sufridos por un vehículo como consecuencia de las deficiencias existentes en una carretera.

Ayuntamiento de Abanto y Ciervana

Expediente 464/95/15. Se recomendó que la corporación municipal colaborase con el Ayuntamiento segregado de Zierbena, remitiéndole una copia de los expedientes en tramitación.

Ayuntamiento de Zierbena

Expediente 62/94/15. Se recomendó la instalación de una tubería independiente que recoja el agua de las duchas de la playa.

Expediente 94/94/15. Se recomendó que se procediera a la revisión de una licencia de obra concedida por el Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana, del que se había segregado.

Ayuntamientos de Gipuzkoa

Ayuntamiento de Beasain

Expediente 243/95/15. Se recomendó que se reconociese que determinado terreno no había sido objeto de cesión, y que, en consecuencia, continuaba bajo titularidad privada.

Expediente 536/95/15. Se recomendó que la corporación municipal reconociese su responsabilidad derivada del incumplimiento de los plazos de un convenio, debiendo, en consecuencia, indemnizar al particular afectado.

Ayuntamiento de Irun

Expediente 22/95/15. Se recomienda que se adopten las medidas necesarias para que, mientras duren las obras de conducción de aguas, se mantengan practicables los accesos de los ciudadanos a sus viviendas y que, una vez finalizadas, sean debidamente repuestos.

Ayuntamiento de Soraluze-Placencia de las Armas

Expediente 691/94/15. Se recomendó la anulación de la liquidación de una tasa por suministro de agua.

6.2. CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL ARARTEKO EN LOS EXPEDIENTES TRAMITADOS DE OFICIO

A lo largo del año 1995, y en los expedientes incoados de oficio en ese ejercicio, el Ararteko ha dictado once recomendaciones dirigidas a órganos de la Administración General del País Vasco, de la Administración foral y de la Administración local.

El aspecto más relevante a tener en cuenta en relación con los resultados de esta actividad es el hecho de las once recomendaciones dictadas, nueve han sido objeto de consideración por parte de las administraciones a las que han sido dirigidas y dos están pendientes de resolución definitiva. Ninguna de ellas ha sido desatendida. Este dato nos induce a valorar positivamente esta forma de actuación, en primer lugar, por la detección de situaciones necesitadas de investigación y tratamiento y, además, por los resultados alcanzados.

Para disponer de un conocimiento más preciso sobre esta cuestión, reseñaremos a continuación el contenido de las recomendaciones dictadas, distinguiendo entre aquellas que han sido aceptadas y las que se encuentran pendientes de resolución definitiva.

RECOMENDACIONES ACEPTADAS

GOBIERNO VASCO

Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente

Expedientes 18/95/160, 19/95/160 y 20/95/190. Se recomendó que, en uso de sus facultades de tutela, se adoptaran las medidas oportunas para clarificar las dudas que los particulares interesados pudieren albergar sobre su relación con las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

Universidad del País Vasco

Expediente 29/95/160. Se recomendó que en la «Guía del Estudiante», en el capítulo referido al «Ingreso en la UPV/EUH», se incluyera un apartado en el que se indicaran las consecuencias derivadas de la eventual anulación de la matrícula -que en ningún caso supondrá la devolución de las cantidades abonadas-, y la posibilidad que, por ese motivo, los aspirantes tienen de solicitar una matrícula provisional, cuyo coste debería ser abonado, en su caso, en el momento de su formalización definitiva.

ADMINISTRACIÓN FORAL

Diputación Foral de Álava

Expediente 9/95/160. Se recomendó al Departamento de Hacienda Finanzas y Presupuestos la modificación de la Norma Foral 1/1994, de 28 de febrero, con el fin de que se flexibilizasen los requisitos exigidos para acreditar la situación que da derecho al reconocimiento de una deducción en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas por la realización de estudios de idiomas oficiales de la Unión Europea en el extranjero.

Diputación Foral de Gipuzkoa

Expediente 35/95/160. Se recomendó al Departamento de Hacienda y Finanzas que la opción de tributación del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, individual o conjunta, pudiera llevarse a cabo una vez conocido el resultado económico de cada una de las posibilidades, incluso en el caso de que la liquidación se hubiese ya practicado, supuesto éste en el que habría de llevarse a cabo una nueva declaración mediante el sistema definitivamente elegido.

ADMINISTRACIÓN LOCAL

Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

Expediente 18/94/190. Como consecuencia de la visita girada al centro de detención de la Policía Local, y sin perjuicio de su general corrección estructural y adecuado estado de conservación, se recomendó que, dentro de sus posibilidades, se acometieran determinadas mejoras para adecuar sus instalaciones y funcionamiento a las condiciones referidas en el informe especial del Ararteko sobre los centros de detención en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ayuntamiento de Bermeo

Expediente 19/94/190. Como consecuencia de la visita girada al centro de detención de la Policía Local, se pudo comprobar que su nueva ubicación

había superado el deficiente estado en el que se encontraban sus anteriores instalaciones. Sin perjuicio de valorar positivamente la actuación de los responsables del Ayuntamiento, al encontrar que los calabozos disponían de una general corrección estructural y un adecuado estado de conservación, se recomendó que, dentro de sus posibilidades, se acometieran determinadas mejoras para adecuar sus instalaciones y funcionamiento a las condiciones referidas en el informe especial del Ararteko sobre los centros de detención en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián

Expediente 4/95/170. Se recomendó que, en la renovación de la flota de autobuses para el servicio de transporte urbano, se tuviera en cuenta su necesaria adaptación a las necesidades de los minusválidos.

RECOMENDACIONES PENDIENTES DE RESOLUCIÓN DEFINITIVA

ADMINISTRACIÓN FORAL

Diputación Foral de Gipuzkoa

Expediente 2/95/190. Se recomendó al Departamento de Transportes y Carreteras que en el cruce de Mendelu -carretera de Hondarribia hacia Irun (GI-4361)- se instalara una señal de indicaciones generales anunciando la proximidad del Hospital del Bidasoa (Ospitalea), complementándose esta información, a través de un panel complementario, con la de la existencia de los siguientes servicios: Larrialdiak/Urgencias y Tanatorio. Ante un inicial posicionamiento negativo por parte de la administración referida a admitir la precedente recomendación, el Ararteko consideró necesario reiterar su contenido. En estos momentos se encuentra pendiente de respuesta.

ADMINISTRACIÓN LOCAL

Ayuntamiento de Bilbao

Expediente 3/95/170. Se recomendó la modificación del artículo 88 de la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente, así como el artículo 22 de la reguladora de los Establecimientos de Hostelería y Asimilados, y su adecuación a las disposiciones del Decreto 171/1985, de 11 de junio, sobre normas técnicas de carácter general de aplicación a las actividades molestas, insalubres y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial. La respuesta otorgada por el consistorio bilbaíno se encuentra pendiente del precedente análisis.

CAPÍTULO VII
SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL

7.1. LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS: LOS PLANES DE EMPLEO Y SU INCIDENCIA EN LAS OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO

La Administración pública está sometida a una serie de procesos de transformación que la enfrentan con el reto de convertirse en una administración básicamente prestadora de servicios. La modernización de la sociedad exige de la Administración pública una mayor eficacia en los servicios y una mejora en su eficiencia y calidad, todo ello con el fin de procurar un acercamiento de los poderes públicos a los ciudadanos a través de una administración más ágil, eficaz y de menores costes.

A este proceso se une, a su vez, otro de alcance cuantitativo, imprescindible para articular un Estado descentralizado territorialmente y en pleno proceso de integración económica y política en la Unión Europea.

La necesidad de que esta transformación se realice sin incrementar los costes ni el volumen de gastos y de una forma eficaz para la satisfacción de los intereses respectivos exige que se conjuguen elementos de planificación de carácter general con otros más puntuales que adapten los primeros a los ámbitos respectivos.

Se trata sin duda de un proceso de gran calado, pero ni su dimensión ni su complejidad pueden operar como una excusa indefinida para no abordar su puesta en marcha, ya que la demora en el proceso condiciona su propia realización y lo que es más grave aún cuestiona el papel de lo público y de la propia capacidad de éste para dar satisfacción a las nuevas demandas sociales.

La Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, reconoce en este mismo sentido, en su exposición de motivos, que en el marco de la función pública resulta necesario articular medidas que, a partir de la racionalización y ajuste de la estructura de las organizaciones administrativas, mejoren el rendimiento de los recursos humanos de la Administración pública sometiendo su planificación y gestión a procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal.

Entre tales medidas destacan por su importancia la figura de los planes de empleo y la nueva regulación de la oferta de empleo público, medidas ambas que suponen una apuesta decidida por trasladar al ámbito de la gestión de los recursos humanos la técnica de la planificación administrativa:

«Las administraciones públicas podrán elaborar planes de empleo, referidos tanto a personal funcionario como laboral, que contendrán de forma conjunta, las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal.»

«Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de oferta de empleo público.»

En relación con esta reforma del régimen jurídico de la función pública han sido varias las críticas realizadas desde determinados sectores por entender que el conjunto de medidas en ella previstas están lejos de cumplir con los fines perseguidos.

Las voces más alarmistas se han volcado especialmente en llamar la atención sobre el excesivo peso o preocupación que en esta reforma se deja sentir por la eficiencia y flexibilidad en la gestión de los recursos humanos, denunciando la escasa presencia de referencias relativas a la objetividad e imparcialidad que igualmente deben presidir esta parcela de actuación de las administraciones públicas. Asimismo, han advertido sobre el riesgo de serias disfunciones por la existencia de una dualidad de regímenes jurídicos en función de que el acto de organización se encuadre o no en el marco de un plan de empleo.

Por otro lado, y aun desde posiciones más moderadas, se han planteado interrogantes en cuanto a su compatibilidad con el orden constitucional y en especial con la reserva de ley establecida por el artículo 103.3 de la Constitución.

Finalmente, se ha puesto en duda incluso la misma necesidad de la reforma, por cuanto que, en opinión de algunos sectores, ciertamente minoritarios, los cambios pretendidos podían haber sido abordados sin dificultad con la anterior redacción de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Ciertamente, y por lo que a las ofertas de empleo público respecta, la citada Ley 30/84 y en la misma línea la Ley 6/89, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, pretendieron utilizar éstas como instrumentos de ordenación de la función pública, vinculándolas a los créditos presupuestarios existentes, en tanto que referidas a plazas vacantes dotadas presupuestariamente.

No obstante, bien sea por la deficiente práctica que en esta área ha venido reiteradamente denunciando esta institución o bien sea, tal y como se ha indicado al inicio, porque la actual coyuntura ha desbordado con creces la situación que dio lugar a esta originaria ordenación, lo que sí resulta definitivo es que todos los sectores implicados coinciden en la necesidad de una planificación rigurosa que procure acomodar las exigencias de una mayor y más eficaz prestación de los servicios con las auténticas necesidades de recursos que al efecto resulten precisas, todo ello en el ánimo de un intento de racionalización del gasto público.

Prueba de lo anterior es el acuerdo suscrito, a nivel estatal, entre Administración y sindicatos, para el período 1995-97, sobre condiciones de trabajo en la

función pública, en el que ambas partes reconocen que los planes de empleo constituyen el instrumento estratégico de planificación integral de los recursos humanos a través de la racionalización y simplificación de la estructura ocupacional de cada sector de la Administración, y que ello permitirá abordar las diferentes situaciones con medidas adecuadas de reordenación, transformación y distribución de empleo en un marco de estabilidad en el mismo.

Por ello, en opinión de esta institución, una vez admitida la vía de reforma propuesta, no se trata de volver a debatir sobre su mayor o menor fortuna, sin que esto último sea óbice para que en el futuro algunas de las objeciones formuladas puedan ser contrastadas y valoradas a medida que se vayan conociendo aplicaciones puntuales derivadas de las directrices generales de planificación que necesariamente habrán de establecerse en el ámbito de la CAPV.

Estimamos más apropiado llamar la atención sobre la necesidad de reconducir a sus auténticos límites la importante discrecionalidad que supone la facultad de planificación y programación sobre la que gira la reforma, con el fin de preservar la interdicción de la arbitrariedad que expresamente contempla el art. 9 de la CE.

Dicho en otras palabras, creemos necesario contribuir a formar un estado de opinión en cuanto a la preceptiva motivación que tomando como referencia los objetivos de la planificación general proyectada, ha de avalar cualquier estrategia puntual en la gestión de los recursos humanos.

Asimismo, queremos poner de relieve la conveniencia de una concurrencia o participación activa de las organizaciones sindicales más representativas, tanto en la aprobación de los planes y actos derivados en que finalmente pueden llegar a traducirse las decisiones estratégicas que se adopten, como en las fases anteriores a la aprobación propiamente dicha, todo ello con el fin último de procurar la debida transparencia de estos procesos que, en definitiva, afectan a una multitud de interesados.

Hechas estas apreciaciones iniciales, podemos detenernos a analizar la especial incidencia que estos planes de empleo pueden llegar a tener en las ofertas de empleo público, así como, y formulado de manera inversa, la posible configuración de las ofertas de empleo público en ausencia de planes de empleo específicos.

La nueva redacción del art. 18 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, consecuencia de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma de Régimen Jurídico y de Protección por Desempleo, permite que los planes de empleo contemplen, entre otras medidas, la suspensión de incorporación de personal externo derivado de ofertas de empleo público.

Ciertamente, la correcta articulación de otras medidas igualmente previstas para estos planes: modificación de estructuras organizativas y puestos de trabajo, reasignación de efectivos de personal, etc., puede, en efecto, llevar aparejada de partida la exigencia de una inicial congelación de las ofertas de empleo público.

No obstante, será preciso acudir a los resultados de la planificación previa a la aprobación del plan de empleo o a los que, en su caso, resulten del marco de

un determinado plan para que tal suspensión o congelación de las ofertas de empleo público pueda hacerse valer como fundada, ya que, de lo contrario, la ausencia de ofertas de empleo público podría estar encubriendo otras disfunciones que poco o nada tendrían que ver con necesidades propias de un plan de empleo.

En este sentido, es preciso recordar que el mismo art. 18 h) de la Ley 30/84, de 2 de agosto, contempla, en su nueva redacción, la posibilidad de otras necesidades adicionales de recursos humanos que en su caso habrán de integrarse en las ofertas de empleo público.

Más aún, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, recogiendo algunos de los compromisos del acuerdo suscrito entre Administración y sindicatos con fecha de 15 de septiembre de 1994, reconoce la posibilidad de incorporar a las ofertas de empleo público el empleo de carácter temporal que responda a necesidades de carácter estructural.

Por el contrario, en ausencia de planes específicos de empleo a los que poder reconducir las decisiones en materia de gestión de recursos humanos, las necesidades con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existente deben ser necesariamente objeto de la correspondiente oferta de empleo público. Así lo señala el art. 18.4 de la Ley 30/84, de 2 de agosto.

En otro caso, y según opinión de esta institución, nos encontraríamos ante una grave disfunción, puesto que la suspensión o congelación de la oferta de empleo público, por sí misma, si no viniera acompañada de otras medidas de modificación de estructuras, reasignación de efectivos, etc. en nada contribuiría a la racionalidad de la que se pretende imbuir a la gestión de los recursos humanos en el ámbito público.

Un seguimiento de las distintas disposiciones que a este respecto se han ido aprobando y publicando a nivel del Estado, permite apreciar una continuidad en este propósito de permanente ajuste de los recursos humanos. Así se constata tanto en sucesivas leyes de presupuestos como en distintas ofertas de empleo público y planes de empleo sectoriales, etc. Sin embargo, en el ámbito de la CAPV, el panorama que se vislumbra resulta ser otro muy distinto.

En efecto, estos últimos años, asistimos a una congelación de las ofertas de empleo público, amparada en la necesidad de un recorte del gasto público, pero sin que se conozcan, o al menos hayan trascendido, propuestas concretas o específicas en materia de empleo público. Esto es, las administraciones públicas vascas no han logrado transmitir a los ciudadanos interesados en el acceso al empleo público el convencimiento de la existencia de una planificación seria y rigurosa en la que fundamentar tal congelación.

Al contrario, al ciudadano le consta la existencia de un importante número de empleo temporal permanente bloqueado, frente al que demanda su provisión ordinaria, dada su naturaleza estructural, a través de las correspondientes ofertas de empleo público, so pena de ver definitivamente truncadas sus legítimas expectativas de un acceso basado en criterios de igualdad, mérito y capacidad.

Es más, pese a esta congelación de la ofertas de empleo, asiste al anuncio de nuevas ofertas de empleo temporal a las que no se opone ningún inconveniente de planificación, como la revisión de estructuras administrativas, etc.

Es necesario traer a colación también la grave situación de interinidad a la que están abocados un elevado número de funcionarios o empleados al servicio sobre todo de la Administración general de la CAPV, pues esta situación en nada contribuye a la necesaria estabilidad con la que se ha de dotar a las unidades administrativas, al menos si se pretende de éstas un compromiso cierto en cuanto a la mejora de la calidad de los servicios públicos.

En opinión de este Ararteko, todas estas «disfunciones» evidencian la necesidad de que las administraciones públicas vascas, cada una en su ámbito respectivo, procedan a adoptar las siguientes medidas que quedan formuladas con el carácter de recomendaciones de esta institución, sin que las mismas hayan de ser consideradas necesariamente como una sucesión obligada y concatenada de acciones:

1- El establecimiento de unas directrices de política de personal que contemplen las actuaciones concretas a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos dentro de los límites presupuestarios existentes.

2- La revisión, en función de las directrices fijadas, de las estructuras administrativas de forma que se posibilite una definición rigurosa de las necesidades de recursos humanos.

3- La puesta en marcha de los procesos que se estimen adecuados para la normal provisión y gestión de las necesidades de recursos humanos resultado de la anterior definición.

4- El anuncio de ofertas de empleo público que posibiliten la ordinaria provisión de vacantes de empleo temporal que respondan a necesidades de carácter estructural, así como de las vacantes presupuestadas que no puedan ser cubiertas por los efectivos de personal existente.

5- Finalmente, la incorporación de prácticas de gestión de recursos humanos que eviten acciones arbitrarias, con la adecuada motivación de las decisiones de planificación, así como la necesaria transparencia de las mismas, gracias a la participación y concurrencia de las organizaciones sindicales más representativas.

7.2. LAS DIFICULTADES DE LA SUPRESIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN EL ACTUAL RÉGIMEN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Una de las novedades de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, ha sido la eliminación del recurso de reposición. Como consecuencia de este cambio la revisión previa a la vía judicial queda sólo para actos dictados por órganos inferiores, impidiendo revisar los que procedan de órganos situados en la cúspide de la Administración.

Dado que tradicionalmente las normas de estructura orgánica de las administraciones, al disponer el órgano encargado de dictar ciertos actos administrativos, atribuían la competencia al órgano superior jerárquicamente, no es difícil darse cuenta que la supresión del recurso administrativo de reposición, si no se toman algunas cautelas desconcentradoras, puede suponer importantes dificultades, ya que hace extremadamente difícil proceder a la revisión del acto en vía administrativa.

El recurso de reposición, en su anterior configuración, había sido objeto de crítica. Una institución nacida con un claro carácter garantista acabó convirtiéndose en la mayoría de los casos en un mero trámite que dilataba los procedimientos en el tiempo, y era percibido por los ciudadanos más como una traba administrativa que como una auténtica garantía. Sin embargo no es menos cierto que también permitía que muchos asuntos que por su cuantía o importancia era poco probable que terminasen en manos de los tribunales, pudieran ser revisados por la Administración, que por medio del recurso administrativo, podía volver sobre sus propios actos.

Teniendo en cuenta el carácter estatal de la Ley 30/1992, lo que incide en la capacidad de actuación de la institución del Ararteko, buscamos a través de esta reflexión que los efectos negativos que se pudieran derivar de la supresión del recurso de reposición sean amortiguados mediante adecuaciones organizativas en la Administración de esta Comunidad Autónoma.

Utilizando el instrumento que nos ofrece este Informe anual al Parlamento Vasco, recogemos también de modo expreso la necesidad que a través de muchas quejas hemos detectado, en el sentido de que planteada la necesidad de revisar la concreta actuación administrativa discutida, surgía un nuevo obstáculo ante la inexistencia del cauce que ofrecen los recursos administrativos.

En tales casos, al desaparecer el recurso administrativo como instrumento que permite a la Administración volver sobre sus propios actos, se impide la revisión de los mismos fuera de los cauces restrictivos que supone la revisión de oficio.

Esta reflexión no es desde luego novedosa y, además de ser apuntada ya por varios autores que han analizado la nueva ley reguladora del procedimiento administrativo, ha sido también objeto de las instrucciones sobre la aplicación de la Ley 30/1992, recogidas en la Orden de 16 de marzo de 1993, del Consejero de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, que buscando superar la remisión de todas las discrepancias de los ciudadanos a los tribunales contencioso-administrativos, propone la desconcentración de la competencia para resolver determinados procedimientos, en otros órganos inferiores, a fin de garantizar la vía de recurso administrativo.

Los expedientes en los que hemos podido percibir este problema que apuntamos, han correspondido en su mayor parte al área de función pública. En estos casos, muchos de ellos referidos a procesos de concurrencia masiva para provisión de plazas, se habían suscitado algunas irregularidades para cuya corrección el recurso administrativo hubiese sido un instrumento idóneo. Al no existir esta posibilidad, ya que el órgano que había dictado el acto irregular no

tenía superior jerárquico, y dado que la revisión afectaba a terceras personas, el único camino que quedaba era el restrictivo cauce de la revisión de oficio.

Salvo un caso, en el que la Administración comunicó a esta Institución su intención de iniciar un procedimiento de revisión de oficio para subsanar la irregularidad, los demás sólo podían contar con la vía judicial para solucionar su problema.

En este contexto, el Ararteko ha solido recomendar en los expedientes de queja individuales en los que tal necesidad se ha detectado, el establecimiento de un cauce de justicia administrativa (recurso administrativo ordinario), previo al correspondiente recurso contencioso-administrativo, que agilice la correcta resolución de los inevitables incidentes que siempre tienen lugar, fundamentalmente en los procesos de concurrencia masiva, para permitir una eficaz defensa de los intereses de los aspirantes.

Por estas razones, y recordando las instrucciones para la aplicación de la Ley 30/92 que hemos mencionado, queremos insistir en la necesidad de estudiar las medidas desconcentradoras necesarias para garantizar, cuando sea necesario, la vía del recurso administrativo.

7.3. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y EL OBLIGADO AL PAGO DE LOS PRECIOS PÚBLICOS

Los precios públicos constituyen, en la práctica, uno de los pilares básicos del sistema de financiación municipal diseñado por la Ley 39/1988 de Haciendas Locales. (LHL)

De igual manera, La Ley orgánica 1/1989 de 13 de abril que da nueva redacción a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), recoge como recursos de las mismas «sus propios precios públicos».

Tanto la tasa como el precio público arrancan de un mismo supuesto de hecho, como es que los entes públicos entreguen directamente ciertos bienes o presten determinados servicios, por los que obtienen a cambio unos ingresos.

La regulación de la nueva figura de los precios públicos, se completa fuera del ámbito local con la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos (LTTPP), cuya exposición de motivos expresa:

«En ambos casos tendremos ingresos públicos, pero mientras que en el precio la relación que se establece es contractual y voluntaria para quien lo paga, en la tasa aparece la nota de coactividad propia del tributo y, consecuentemente, las exigencias propias del principio de legalidad.»

El art. 31 de la Constitución junto con el 131 de la norma suprema consagran lo que se ha venido a denominar el principio de legalidad tributaria.

Así, según el primero de ellos,

«Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley.»

La reserva de ley se configura en este sentido como una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma, y en última instancia como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano (STC 19/1987)

En un Estado de Derecho la reserva de ley cumple la finalidad última de asegurar que cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos, cuente para ello con la voluntad de sus representantes.

En el ámbito de las prestaciones patrimoniales de carácter público, la más importante es la tributaria, pero en denominación tan amplia también pueden incluirse otras.

Para evitar la tentación de eludir el sometimiento de los tributos al principio de reserva de ley con un mero cambio de denominación, la Constitución sujeta del mismo modo *toda prestación patrimonial de carácter público*.

Ello no obstante, según coincide la doctrina científica, con la distinción operada por las Leyes de Haciendas Locales y de Tasas y Precios Públicos, el legislador ha pretendido negar el carácter de tributos a los precios públicos, confiando en que con ello eludía su sometimiento al referido principio de legalidad.

Así, si bien la propia Ley de Tasas y Precios Públicos en su art. 1, expresa que estamos ante dos *recursos de derecho público*, la terminología utilizada a la hora de definir los elementos que intervienen en la exacción de los precios públicos se aparta premeditadamente de la propia esfera tributaria.

Prueba de ello es que, tanto la Ley de Haciendas Locales como la Ley de Tasas y Precios Públicos, cuando aluden a estos últimos, se refieren a «obligado al pago» frente a «sujeto pasivo», «concepto» frente a «hecho imponible», y «obligación de pago» frente a «devengo», términos sí utilizados para las tasas, cuya condición de tributos viene expresamente afirmada por el propio Ordenamiento jurídico.

En realidad, los precios públicos han venido a ocupar una parcela perteneciente anteriormente a las tasas, de manera que la diferencia arbitrada por el legislador, la voluntariedad en la solicitud o recepción de los servicios, nada incide en la naturaleza jurídica de estas dos figuras.

Cuál es pues el propósito de la distinción operada? Recurriendo nuevamente a la exposición de motivos de la LTTTPP:

«En resumen, con la presente Ley se pretende, básicamente:

- a) disponer de un instrumento legal para la racionalización y *simplificación del sistema tributario*...
- b) *flexibilizar legalmente la utilización de este instrumento de financiación pública*...
- c) *Delimitar los conceptos de tasa y precios públicos*...»

En una palabra, por flexibilizar hemos de entender deslegalizar, dotando a las administraciones de un instrumento más «dócil» para la obtención de ingresos.

De todas formas la consecuente necesidad de revestir formalmente el objetivo fundamental pretendido por la Ley de Tasas y Precios Públicos, delimitando

estas dos figuras, precisamente por lo artificioso de su construcción ha fracasado.

Basta echar una ojeada a las numerosas resoluciones judiciales dictadas desde su aprobación para constatar este hecho.

En efecto, desde los Tribunales Superiores de Justicia de las distintas Comunidades Autónomas, hasta el propio Tribunal Constitucional, pasando por el Tribunal Supremo, se han visto obligados, cada vez con mayor precisión, a desentrañar los caracteres y naturaleza de estas dos instituciones.

Por otro lado, no es extraño comprobar cómo el mismo servicio adopta la forma de precio público o de tasa según se trate de uno u otro municipio.

La primera consecuencia práctica de esta diferenciación es que, en tanto en la tasa su importe no puede superar el costo del servicio, en el precio público es precisamente este elemento el que opera como mínimo para la fijación de su cuantía.

En todo caso lo que motiva este análisis es que al amparo de esa flexibilización en la utilización de este instrumento, las administraciones tributarias, y en particular las municipales, se han visto animadas a regular, mediante disposiciones reglamentarias, cuestiones que, como veremos, están sometidas al principio de reserva de ley.

La Ley de Haciendas Locales establece que estarán obligados al pago de los precios públicos:

«Quienes disfruten, utilicen, o aprovechen especialmente el dominio público en beneficio particular, o se beneficien de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse aquéllos».

Durante 1995 la tramitación de diversas quejas ha permitido comprobar que en determinados municipios se declara responsables del pago de los precios públicos a personas distintas de las establecidas en las correspondientes Normas Forales de Haciendas Locales.

Lo mismo puede decirse respecto de algunos decretos forales que regulan el cobro de los precios públicos por prestación de servicios de competencia de las diputaciones, especialmente en materia de servicios sociales.

Así, por citar algunos ejemplos, la Ordenanza fiscal reguladora de los precios públicos por suministro de agua potable del Ayuntamiento de Vitoria, establecía, de conformidad con la redacción de la Norma Foral de Haciendas Locales, que:

«Los precios públicos regulados en esta norma se satisfarán *por quienes se beneficien, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público en beneficio particular, o se beneficien de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse aquéllos.*»

No obstante, en su redacción aprobada para 1996, se introduce una modificación de vital transcendencia desde el punto de vista del respeto al principio consagrado para el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público.

En efecto, según las normas de aplicación contenidas en el epígrafe relativo al servicio municipal de aguas y tratamiento de las residuales,

«Serán *sustitutos del inquilino* en el pago de los recibos por consumo y depuración de agua, *los propietarios*, ya sean personas físicas o jurídicas.»

De hecho, esta regulación no ha hecho sino plasmar una práctica que el Ayuntamiento de Vitoria venía desarrollando durante 1995, exigiendo el pago de los recibos por suministro de agua que habían dejado pendientes de pago los abonados, a los propietarios de las lonjas.

El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, por su parte, utiliza la correspondiente ordenanza de este mismo servicio para establecer con carácter general que están obligados al pago las personas físicas o jurídicas que ocupen los bienes que resultan afectados, o *se beneficien del servicio*, o soliciten la prestación del mismo, para seguidamente declarar que,

«Se entiende que el beneficio del servicio alcanza en primer término al usuario del bien inmueble, y en último término al propietario del bien inmueble.»

La Ordenanza fiscal reguladora de los precios públicos por estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías públicas municipales del Ayuntamiento de Bilbao impone la obligación de pago a los conductores de vehículos en calidad de obligados principales, y en calidad de *obligado solidario*, al propietario del vehículo.

Desde la perspectiva apuntada del sometimiento al principio de reserva de ley consagrado en el art. 31 de la Constitución, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 1995, dictada en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra determinados arts. de la Ley de Tasas y Precios Públicos, aclara que:

«La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, pues, en última instancia, *el elemento determinante de la exigencia de reserva de Ley*; por ello, bien puede concluirse que la coactividad es la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público.(...)»

Estaremos en presencia de prestaciones coactivamente impuestas cuando la realización del supuesto de hecho resulta de una *obligación impuesta al particular por el Ente Público* y también cuando, siendo libre la realización del supuesto de hecho, éste no consiste en la demanda de un bien, un servicio o una actuación de los entes públicos, sino que la obligación de pagar la prestación nace sin que exista actividad voluntaria del contribuyente dirigida al ente público, encaminada por ello a producir el nacimiento de la obligación.»

Desde este punto de vista, es evidente que las personas declaradas en las citadas ordenanzas como responsables del pago de los precios públicos en

concepto de «sustitutos» no han ejercido esa declaración de voluntad, sino que les ha sido impuesta coactivamente, razón por la cual, e independientemente de que estemos ante el cobro de precios públicos, es exigible la reserva de ley, que no ha de considerarse obviamente cubierta con la plasmación de esta exigencia en una mera Ordenanza municipal.

La reserva de Ley condiciona el Reglamento, y las Ordenanzas fiscales lo son.

Aunque la Ley puede y debe dejar a la representación política y municipal reflejada en las ordenanzas un campo de acción mucho más amplio que el que se reconoce al ejecutivo estatal, si no quiere dejar vacíos de contenido los principios de autonomía y suficiencia financiera municipal proclamados en los arts. 140 y 142 de la Constitución, este margen encuentra su límite precisamente en el principio de reserva de ley.

Si la Ley de Haciendas Locales considera *obligados al pago* de los precios públicos a aquellas personas que se benefician de los servicios cuya prestación por la Administración ha sido solicitada, la extensión de esta responsabilidad a personas distintas, en calidad de sustitutos, responsables subsidiarios o como quiera llamárseles, como los propietarios de viviendas en el caso del precio público por suministro de agua, o los propietarios de vehículos en el caso de aparcamiento en zonas reguladas, o los familiares del anciano en el caso de servicios para la tercera edad, tratándose de una prestación coactiva, ha de reputarse nula por carecer del correspondiente sustento legal que el art. 31 de la CE requiere para la exigencia de prestaciones patrimoniales coactivamente impuestas.

La STS de 7 de marzo de 1995, advierte:

«Porque lo decisivo, según el párrafo primero del mismo precepto, es que *la ley* califique a una determinada persona como *sustituto*, en cuyo caso estará obligado en lugar del contribuyente a cumplir las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, o bien que *la ley* imponga el cumplimiento de esas prestaciones a una persona, en cuyo caso podrá ser calificada como sustituto, aunque no se haya empleado expresamente esta denominación».

Si el precio público es una obligación que nace de la voluntad y no de la ley, en coherencia no cabría incluir figuras como el sustituto o el responsable solidario o subsidiario, salvo que se cuente con su aquiescencia.

El art. 30 de la Ley General Tributaria, define al sujeto pasivo como «la persona natural o jurídica que *según la ley* resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea como contribuyente o como sustituto del mismo.» Junto a él, el art. 37 faculta a que la ley declare responsables de la deuda tributaria a otras personas, solidaria o subsidiariamente.

El Reglamento General de Recaudación, por su parte, se refiere en su art. 16.2 a que la responsabilidad en el pago de las deudas de derecho público no tributarias se extenderá a quienes por cualquier título, *legal o voluntario*, vengán obligados a solventar dichas deudas.

Si atendemos a su naturaleza reglamentaria, es claro que las ordenanzas no pueden establecer ningún supuesto de responsabilidad, ni siquiera en materia de

precios públicos, si no existe ninguna previsión normativa contenida en una norma legal al respecto.

Lo que ha ocurrido es que la Ley de Haciendas Locales considera sustitutos, en las tasas establecidas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a los usuarios u ocupantes de viviendas o locales, a los propietarios de dichos inmuebles, previsión legal inexistente respecto de los precios públicos, pero que es incluida, como hemos dicho, por medio de una ordenanza.

Es evidente que si los propietarios de los locales, en el caso de las tasas, tuvieran la consideración de beneficiarios de los servicios en cuestión, no habría sido necesario el establecimiento de la figura del sustituto, puesto que serían contribuyentes de pleno derecho.

En todo caso, hay que insistir en que la previsión normativa de los sustitutos del contribuyente respecto de las tasas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a usuarios u ocupantes de viviendas o locales, quienes podrán repercutir las cuotas sobre los respectivos beneficiarios, es *inexistente respecto de los precios públicos*.

Si con referencia a las tasas hemos dicho que los sustitutos no son beneficiarios de los servicios, sino que responden del pago de las mismas en razón precisamente de tal condición, impuesta coactivamente por la Ley, en este caso la de Haciendas Locales, no existe razón alguna para considerar que en el caso de los precios públicos los propietarios de inmuebles se beneficien de los servicios por los que se abonan aquéllos, de manera que no existiendo una previsión similar a la de las tasas, su sujeción al pago de la contraprestación carece de fundamento jurídico alguno.

A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1994, que declaró la nulidad del apartado cuarto del art. 16 del Reglamento General de Recaudación, en la medida en que declaraba la solidaridad de toda clase de deudas, establece que:

«La prerrogativa y el procedimiento es algo distinto de la responsabilidad solidaria frente a las deudas, y si solamente se declara la responsabilidad solidaria frente a las deudas tributarias, y se hace mediante una ley, al no existir otra Ley que lo establezca así respecto de las deudas no tributarias, no podrá modificarse la regla general de no solidaridad por un reglamento, que por lo tanto al carecer de cobertura legal debe ser declarado nulo.»

Por su parte, la sentencia 36/1995, de 30 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el examen del recurso interpuesto contra una liquidación girada por el Ayuntamiento de Ubeda en concepto de precio público por aprovechamiento de la vía pública a un empresa que realizaba obras sin la oportuna autorización, declara que:

«Lo que ocurre a la postre es que la Ordenanza número 3, reguladora de los precios públicos por ocupación de terrenos de uso público con materiales de construcción, se extralimita del marco de la Ley de Haciendas

Locales al dar, en su art. 3º, una categoría de hecho generador de precio público que excede de la prevista en los arts. 41 y 45 de la citada LHL. En efecto, al señalar que están obligados al pago del precio público las personas o entidades a cuyo favor se otorguen las licencias, o quienes se beneficien del aprovechamiento, si se procedió sin la oportuna autorización (supuesto no contemplado en la Ley de Haciendas Locales al definir el nacimiento de la obligación de pago del precio público por ocupación del dominio público), pretende configurar como hecho generador del precio público el uso ilegítimo del dominio público, con claro desconocimiento de la definición que del mismo contiene la LHL.

Y precisamente de esa extralimitación arrancan los problemas de que adolece la liquidación impugnada.»

La más reciente, de fecha 24 de noviembre de 1995, del Tribunal Superior de Canarias, si bien, dicho sea con todos los respetos, incurre en una grave imprecisión terminológica cuando incluye dentro de la misma categoría a precios públicos y tasas, nos sirve en todo caso para ilustrar los resultados del exceso, fuera de los límites contemplados en la ley, en que cae una ordenanza fiscal al regular determinados aspectos del cobro de ingresos de derecho público.

El motivo del recurso son las liquidaciones giradas al propietario de un local, por los conceptos de agua, consumo eléctrico e impuesto de publicidad, ante la falta de pago de los mismos por la entidad arrendataria usuaria de tales servicios.

Con carácter previo hay que indicar que en el municipio en cuestión estos conceptos estaban configurados: como precio público el suministro eléctrico, como tasa el suministro de agua y, obviamente, como impuesto el de publicidad.

Pues bien, en su fundamento de derecho quinto, la sala argumenta que:

«El art. 23.2 a) de la Ley de Haciendas Locales considera como *sustitutos del contribuyente en las tasas* establecidas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas y locales, a los propietarios de dichos locales, sustitución que igualmente está prevista en la ordenanza municipal reguladora del precio público por la prestación del servicio de suministro eléctrico.

En consecuencia, y si el actor es propietario del local cuyos ocupantes se han beneficiado con los servicios por los que se han girado las liquidaciones, propiedad que no se discute ni se ha negado en este procedimiento, tiene la condición de sustituto del contribuyente, y como tal y según el art. 30 de la LGT, es sujeto pasivo y obligado al pago de las liquidaciones reclamadas en dichos conceptos...»

En este punto se hace necesario advertir el salto en el vacío que supone esta argumentación, porque, si bien la conclusión a la que se llega es correcta respecto de la tasa de agua, al estar configurada precisamente como tasa en este municipio, y tratarse en consecuencia de un tributo en cuya regulación está prevista expresamente la condición de sustituto del propietario del inmueble, en

lo que al precio público de suministro eléctrico se refiere, ni cabe hablar de sujeto pasivo, ni mucho menos de sustituto del contribuyente, términos como anteriormente hemos dicho restringidos al campo de los tributos, del cual precisamente, insistimos, el legislador se ha esforzado en dejar fuera a los precios públicos.

Pero por si esta afirmación quedara aún borrosa, la misma sentencia declara en su siguiente fundamento jurídico que:

«La solución es distinta, en cambio, en lo que respecta al Impuesto de Publicidad, pues, el art. 383 del Reglamento antes citado consideraba como sujetos pasivos del tributo, en concepto de contribuyente, a los beneficiarios de la publicidad y, en concepto de sustitutos, a las empresas de publicidad, pero sin atribuir dicha condición a los propietarios de los locales en los que se instalaba la publicidad, propietarios que, por consiguiente, no tenían la condición de sujetos pasivos del tributo. En consecuencia, y al no haberse beneficiado el actor de dicha publicidad ni ser sujeto pasivo del impuesto por el mero hecho de la propiedad del local, procede estimar el recurso en este punto.»

En definitiva, se reconoce que el propietario, por el mero hecho de serlo, no es sujeto pasivo, ni tampoco tiene la condición de sustituto del contribuyente por imposición de la ley, caracteres predicables idénticamente del precio público por suministro de corriente eléctrica, cuyo pago se imputa al recurrente por la misma sentencia en el fundamento jurídico anterior.

A modo de conclusión podemos afirmar que,

- En un Estado de derecho la reserva de ley cumple la finalidad última de asegurar que cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos cuente para ello con la voluntad de sus representantes.

- Hoy por hoy, a la luz del art. 31 de la Constitución, y a la vista de los pronunciamientos judiciales, en especial del Tribunal Constitucional, y de las propias leyes 8/1989 de Tasas y Precios Públicos y 39/88 de Haciendas Locales, no cabe extender la responsabilidad del pago de los precios públicos, ya sean éstos de titularidad estatal, autonómica, foral o local, a personas distintas de las establecidas por norma con rango de Ley, y ya sea en calidad de obligados directos o subsidiarios.

- Las administraciones tributarias vascas deberán adaptar, por tanto, las disposiciones con rango inferior a la ley que regulan el cobro de tales precios públicos, a la definición de los obligados al pago contenida en la Ley por la que se reconoce su derecho al establecimiento de estos ingresos de derecho público.

- Entre tanto, tales referencias, por contrarias al principio de reserva de Ley, han de reputarse nulas e inaplicables.

7.4. NECESIDAD DE LEGISLAR SOBRE EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES TITULADAS Y LOS COLEGIOS PROFESIONALES. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS COMO USUARIOS DE SERVICIOS DE LOS PROFESIONALES

1- El art. 10.22 del Estatuto de Autonomía recoge la competencia exclusiva de la CAPV en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución. Sin embargo, y a pesar de que las funciones que integran dicha competencia han sido asumidas por la Comunidad, hasta el momento no se ha legislado sobre la materia, aunque han existido dos proyectos de ley (1986 y 1988) y un anteproyecto (1993).

Esta institución entiende que es necesario abordar sin demora la regulación de una materia que, en determinados aspectos, presenta una notable incidencia en la vida social. En efecto, el ejercicio de ciertas profesiones tituladas afecta a intereses básicos de los ciudadanos, lo que, de un lado, explica la demanda de control sobre el modo en que se ejercen y, de otro, puede justificar la existencia de un Colegio que, al mismo tiempo, ordene la profesión y vele por su correcto ejercicio.

Son varias las comunidades autónomas que ya han regulado legalmente la cuestión (así Cataluña o Canarias), aunque a nivel estatal han fracasado los diversos intentos de elaborar una nueva ley o, al menos, de modificar la Ley de Colegios Profesionales (LCP) de 1974 que, adaptada al sistema constitucional mediante la reforma de 1978, ha quedado desfasada respecto a la actual realidad socioeconómica.

La aprobación de una ley estatal de carácter básico sería de todo punto deseable puesto que, según se deduce de la interpretación sistemática de distintos preceptos constitucionales -y como el Acuerdo de la Comisión Mixta de transferencias reconoce- corresponden al Estado importantes funciones sobre la materia, como son: decidir sobre la naturaleza pública o privada de los Colegios y, en el primer supuesto, fijar las bases de su régimen jurídico-administrativo; vigilar la adecuación al principio de igualdad efectiva de ejercicio profesional; y regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales.

No obstante, la ausencia de una nueva norma de ámbito estatal en absoluto justifica la inactividad del legislador autonómico. El notable alcance competencial de la Comunidad Autónoma, unido a la compleja problemática que la materia suscita, aconseja acometer sin demoras la regulación. El vacío normativo crea situaciones de inseguridad jurídica cuya entidad puede agravarse con el transcurso del tiempo, por lo que los poderes públicos de la Comunidad no pueden permanecer expectantes.

De todos modos, tampoco debe ignorarse que, tanto la regulación de los Colegios profesionales como la ordenación del ejercicio de las profesiones

tituladas, plantean cuestiones muy polémicas que han de ser analizadas desde una perspectiva plural y fomentando en todo caso el debate público y la participación de los diversos sectores implicados.

2- Con independencia de que la labor legislativa demandada se lleve a cabo, el Ararteko, como institución garantista, debe incidir en la salvaguarda de los derechos de las personas que requieren los servicios de los profesionales y que, con cierta frecuencia, se sienten desprotegidas frente a prácticas irregulares o negligentes de algunos de ellos. A continuación se relacionan determinados aspectos que, desde el punto de vista de los intereses de los usuarios, deben ser tenidos en cuenta, tanto en una futura ley como, desde ahora, en el funcionamiento cotidiano de los Colegios Profesionales:

a) De acuerdo con la legislación vigente -y sin perjuicio de posibles cambios de orientación en el futuro-, puede afirmarse que los Colegios Profesionales son entidades corporativas de base privada que realizan, por delegación o desconcentración, algunas actividades administrativas, lo que les convierte en Corporaciones de Derecho Público. En realidad, son precisamente los fines de interés público los que justifican su existencia y explican sus principales características (adscripción obligatoria, monopolio territorial, etc.).

En la naturaleza jurídico-pública de los Colegios se encuentra, asimismo, el origen de algunas de sus funciones, como la relativa a la ordenación del ejercicio de la profesión. Y a través de dicha ordenación se articula la defensa de los intereses de la colectividad que, en determinados casos, pueden resultar contrarios a los de los propios profesionales colegiados.

En este sentido, la facultad disciplinaria de los colegios resulta el mecanismo indispensable para que los Colegios cumplan con su finalidad de velar para que la actividad profesional se adecúe a las normas deontológicas y, en particular, al respeto debido a los derechos de los ciudadanos.

De las quejas formuladas ante esta institución se desprende que no todos los Colegios Profesionales ejercen con el mismo grado de eficacia la potestad disciplinaria, observándose a menudo ciertos usos corporativos que deben ser superados con el fin de reforzar la confianza de los ciudadanos en la actuación de los profesionales y la credibilidad pública de las organizaciones colegiales.

El Ararteko insta, por tanto, a los Colegios Profesionales a reforzar la efectiva aplicación de las reglas disciplinarias, profundizando de ese modo en la defensa de los intereses de los clientes, lo que, sin duda, revertirá en un fortalecimiento del prestigio de la profesión.

El incremento de la actividad vigilante de los Colegios no debe suponer de ningún modo una disminución de las garantías de los colegiados en el procedimiento sancionador. Por el contrario, debe asegurarse la vigencia del principio de legalidad en sus diferentes aspectos, incluido el de la tipicidad de las infracciones. En este sentido, e independientemente de la conveniencia de que la ley autonómica recoja el núcleo básico de los ilícitos, puede plantearse la necesidad de que las normas colegiales que complementen la tipificación sean publicadas en el BOPV. La necesidad de publicación del texto de los estatutos en el *Diario Oficial de la Generalitat* es la opción acogida por la ley catalana (art. 12 a) de la

ley 13/82) y constituye, sin duda, un importante refuerzo de la publicidad y de la certeza jurídica.

Asimismo, y además de asegurarse las garantías de defensa a lo largo de todo el proceso disciplinario, puede resultar conveniente revisar tanto la composición como el funcionamiento de los órganos disciplinarios, ya que no siempre la formación académica ni la experiencia laboral de sus integrantes se compagina bien con el rigor de las posibles sanciones a imponer. Experiencias de Derecho comparado avalan la conveniencia de incorporar a los órganos disciplinarios juristas especializados o, incluso, magistrados del Poder Judicial, que aportarían su preparación técnica y sus conocimientos de derecho, al mismo tiempo que cierta independencia respecto a los intereses de los colegiados.

Se trata, en síntesis, de propugnar el justo equilibrio entre el interés general-materializado en los derechos de los ciudadanos usuarios de los servicios- y las garantías de los profesionales que pueden verse sometidos a un expediente sancionador. De ningún modo la necesaria huida de los resabios corporativistas puede revertir en un menoscabo de los derechos de los colegiados.

b) Si, como se ha destacado, la facultad disciplinaria de los Colegios juega un papel primordial en la defensa de los intereses de la ciudadanía frente a prácticas irregulares de determinados profesionales, no deben excluirse otras fórmulas tuitivas de los derechos de los particulares.

Ocurre con cierta frecuencia que actuaciones profesionales negligentes -o claramente vulneratorias de la *lex artis* o, incluso, fraudulentas- producen serios perjuicios a los particulares que han concertado los servicios, generando el derecho a percibir una indemnización. En otros casos, la práctica descuidada o no plenamente correcta puede constituir motivo suficiente para moderar -o, cuando menos, ponderar- la cuantía de los honorarios profesionales.

A diferencia de lo que ocurre en otras áreas del consumo, actualmente no existen cauces adecuados para solucionar los conflictos surgidos entre el profesional y su cliente. Con frecuencia no cabe más remedio que acudir a la vía judicial -a menudo a la penal-, con los gastos y perjuicios de todo tipo que ello entraña. Por ello, resulta de todo punto conveniente propugnar la creación de nuevos mecanismos de resolución de conflictos.

La ley vigente en materia de Colegios Profesionales recoge entre las funciones que corresponden a los mismos la de «resolver por laudo, a instancia de las partes interesadas, las discrepancias que puedan surgir sobre el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los trabajos realizados por los colegiados en el ejercicio de la profesión» (art. 5 n) Ley 2/1974). En ocasiones, los Estatutos de las diversas profesiones reducen la función arbitral a la resolución de conflictos o divergencias entre colegiados, pero parece evidente que la misma vía se puede -y se debe- ampliar, alcanzando también a las discrepancias surgidas entre el cliente y el profesional con el que ha concertado la prestación de servicios.

A medida que se profundiza en el sistema democrático y los ciudadanos son más conscientes de sus derechos y de los modos de articular su defensa, se multiplican las reclamaciones frente a los profesionales. En este contexto, la

resolución extrajudicial de los conflictos puede presentar importantes ventajas, siempre que el órgano al que se encomienden las labores de mediación o arbitraje ofrezca las suficientes garantías procedimentales (independencia, conocimientos técnicos, celeridad, etc.).

Parece evidente que los Colegios Profesionales, conscientes de la función social que les compete, deben abandonar toda actitud corporativista para asegurar la defensa eficaz de los intereses colectivos, asumiendo el protagonismo que les corresponde en la resolución de los conflictos surgidos en el desarrollo del ejercicio profesional e incrementando, de ese modo, el prestigio de los Colegios y de los propios profesionales.

7.5. DISFUNCIONES DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: EL ABUSO DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

- 1- Antecedentes legislativos
- 2- La Ley de Expropiación Forzosa de 1954
- 3- Régimen Jurídico de la declaración de urgencia
 - 3.1. Principio del previo pago
 - 3.2. El procedimiento de declaración de urgencia: art. 52 LEF
 - 3.2.1. La declaración de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados
 - 3.2.2. Formulación de las hojas de depósito previo y su pago o consignación en la Caja General de Depósitos
 - 3.2.3. Ocupación del bien
 - 3.2.4. Ofrecimiento de indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre la administración y el afectado
 - 3.3. Praxis administrativa
 - 3.4. Efectos perniciosos del sistema
- 4- Otros procedimientos alternativos de privación coactiva de la propiedad
 - 4.1. Procedimiento expropiatorio ordinario
 - 4.2. Procedimiento expropiatorio de tasación conjunta
- 5- Recomendación

1- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Nuestro sistema de expropiación forzosa es heredero de la tradición francesa, y ésta nace con Napoleón al promover la Ley de 8 de marzo de 1810, que es la primera que en Francia establece un sistema de protección y defensa de la propiedad frente al desapoderamiento por el Estado para construir obras públicas. Se caracterizaba por otorgar un importante protagonismo al juez civil.

Dentro de esta tradición francesa especial mención merece, en lo que a los efectos de este estudio se refiere, el Decreto de 1935 que generaliza el procedimiento de urgencia en las actuaciones expropiatorias de la Administración.

La normativa expropiatoria vigente en el país galo, Ley de 26 de julio de 1962, retorna tras diversas alternancias al sistema judicialista. Con base en esta norma es el juez quien decide sobre el justiprecio y sobre el traslado de la propiedad, y se crea en la jurisdicción civil una instancia diferenciada encargada de estos asuntos.

En España la primera norma que crea y regula un sistema expropiatorio es la Ley de 17 de julio de 1836, estableciendo, bajo la influencia francesa, un sistema netamente judicial.

Tras el Decreto de 12 de agosto de 1869, vino la Ley 10 de enero de 1879 que estableció un procedimiento que permitía ocupar la finca antes de fijar el justiprecio. Para ello exigía como requisito que la administración expropiante efectuara el depósito previo del justiprecio provisional, que se calculaba según la peritación del expropiado, que al ser normalmente bastante elevada hacía que fuera un sistema poco utilizado.

Esta inaplicación del procedimiento especial dio lugar a que se introdujeran correcciones normativas posibilitando su uso. Primero a través de la Ley sobre Expropiación de Costas y Fronteras de 15 de abril de 1902, y, después, a través de la Ley de 30 de julio de 1904, que modificaba la de 1879, y establecía con carácter general que el importe del depósito previo se calcularía en función de las valoraciones fiscales, habitualmente bastante inferiores a las de mercado.

En cualquier caso, la quiebra del sistema de la Ley de 1879 vino de la mano de la Ley de 7 de octubre de 1939. Esta norma que venía motivada por las «necesidades derivadas de la reconstrucción bélica», según rezaba su exposición de motivos, estableció un procedimiento que permitía la ocupación de la finca de modo inmediato, antes de efectuarse el pago de la indemnización. Sólo exigía como requisito previo una declaración del Consejo de Ministro aprobando «la urgencia en la ejecución de las obras».

2- LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE 1954

La aún vigente Ley de Expropiación Forzosa (LEF) de 16 de diciembre de 1954, y su Reglamento ejecutivo (REF) aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, realizaron numerosas y sustanciales aportaciones al procedimiento expropiatorio, además de introducir por primera vez el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración.

La Ley incorpora como causa de la expropiación, además de la utilidad pública, el interés social. Asimismo, establece un nítido sistema procedimental expropiatorio, a partir de un procedimiento tipo que se divide en tres o cuatro fases, según se compute o no la primera de ellas:

- Declaración de utilidad pública o interés social
- Declaración de necesidad de ocupación de los bienes o derechos
- Determinación del justiprecio
- Pago y toma de posesión

En su título III introduce ocho procedimientos especiales, que no vienen a ser propiamente procedimientos completos *ex novo*, sino tan sólo variaciones puntuales que se introducen sobre el procedimiento general o tipo.

Mediante el transcendental art. 52, encuadrado en el capítulo dedicado al pago y toma de posesión, establece la ley que «EXCEPCIONALMENTE, y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados...», lo que permite en casos «excepcionales» invertir la regla del previo pago, procediendo en primer lugar a la ocupación del bien y, a continuación, a determinar el justiprecio. De esta manera se incorporaba al nuevo texto, actualizándolo, el contenido de la Ley de 1939, que a su vez quedaba derogada por la disposición adicional 3ª de la LEF.

La voluntad de constreñir el ámbito de aplicación del procedimiento extraordinario de urgencia quedaba reflejada en la exposición de motivos de la nueva ley: «La utilización del procedimiento de urgencia podrá atemperarse a su CARÁCTER EXCEPCIONAL, lo que no ocurre en la actualidad...».

Fueron vanas y estériles las previsiones de la Ley de 1954 sobre la EXCEPCIONALIDAD de la urgencia, pecando quizás de ingenuidad. Muy pronto el gobierno aprobó diversos decretos, mediante los que impuso de forma sistemática y con carácter general un procedimiento que en un principio estaba previsto solo para situaciones excepcionales y atípicas. Estos decretos en su articulado establecían refiriéndose al sector de actividad que regulaban, que las expropiaciones que se llevaran a cabo al amparo de dichas normas tendrían el carácter de urgentes.

La inversión sistemática y definitiva del procedimiento general por el extraordinario vino de la mano de la Ley de 28 de diciembre de 1963, por la que se aprobaba el I Plan de Desarrollo Económico y Social, y continuó con el II Plan (1968) y con el III (1972). En virtud de estas leyes, la totalidad de la inversión pública que realizara la Administración en el cuatrienio correspondiente gozaba de la declaración de urgencia a efectos expropiatorios, pese a que en los Planes de Desarrollo no se mencionaban obras concretas a ejecutar, sino tan sólo cifras y proyecciones económicas.

Esta práctica legislativa se generalizó rápidamente, sobre todo para actuaciones en los sectores de las infraestructuras y servicios. Así, hoy en día, nos seguimos encontrando con numerosas disposiciones normativas que continúan reivindicando para sus actuaciones la declaración de urgencia:

- RD 1.162/82, de 2 de abril, (BOE nº 136, de 8 de junio) recoge la declaración de urgencia para las obras públicas contempladas en el Programa Extraordinario de Inversiones Públicas.
- Ley 10/87, de 15 de junio, (BOE nº 144, de 17 de junio) sobre Normas Básicas para un Desarrollo Coordinado de Actuaciones en el Sector de Combustibles. En su art. 10 declara la necesidad de urgente ocupación para las concesiones y autorizaciones relativas a la producción, conducción y suministro de combustibles.

- Ley de 18 de diciembre de 1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones (BOE nº 303, de 19 de diciembre) establece en su art. 17-3º que en la explotación de servicios portadores o servicios finales de telecomunicaciones, cuando sea preciso llevar a cabo actuaciones expropiatorias, se aplicará el procedimiento especial de urgencia previsto en el art. 52 LEF. Respecto a las obras e instalaciones que lleve a cabo la Compañía Telefónica de España, esta misma ley establece la misma previsión en su disposición adicional 2ª apartado 3º.

También a nuestra normativa autonómica ha trascendido este hábito legislativo que nos atrevemos a calificar de inadecuado. Así, la Ley 2/89, de 30 de mayo (BOPV nº 109, de 9 de junio), reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco establece que «La aprobación de cada Plan General de Carreteras conllevará la declaración de urgente ocupación prevista en la legislación de expropiación forzosa en relación a los bienes y derechos a que dé lugar la realización de las actuaciones programadas en aquél.» Si tenemos en cuenta que cada Plan tiene una duración de 12 años prorrogables por otro período de igual plazo, resulta difícilmente comprensible que se declare la urgencia de una obra que no está prevista ejecutar hasta dentro de 10 ó 12 años.

Asimismo la Ley 7/92, de 21 de diciembre, que regula determinados aspectos en relación con zonas regables, planes comarcales de mejora y planes generales de transformación (BOPV nº 10, de 18 de enero de 1993) se remite al procedimiento de declaración de urgencia en su art. 6: «una vez aprobados los Planes Generales de Transformación o los Planes Comarcales de Mejora, la Comunidad Autónoma del País Vasco o las diputaciones forales, según corresponda, acordarán y procederán a las expropiaciones necesarias con arreglo al procedimiento general establecido en la Ley de Expropiación Forzosa con las modificaciones recogidas en el procedimiento urgente previsto en el art. 52 de la misma ley.»

No deberían ser aceptables estas declaraciones de urgencia de carácter general que se realizan por medio de leyes que afectan a todas las actuaciones expropiatorias en el ámbito sectorial regulado por esa norma. Con independencia del interés público que pueda existir en el desarrollo de un determinado sector o en la instalación de una infraestructura, una misma actuación puede ser urgente o no serlo, en función de las circunstancias que concurran en cada momento.

Nos parece más lógico el sistema del texto refundido de la Ley del Suelo, cuando en su artículo 132 declara que la aprobación de los planes de ordenación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes. En una fase posterior, se verá caso a caso, si una determinada actuación es urgente o no, y si así lo fuera se solicitará la correspondiente declaración de urgente ocupación del Consejo de Gobierno, sin que ello conlleve una demora en la tramitación del expediente superior a los tres meses.

3- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN DE URGENCIA

3.1. PRINCIPIO DEL PREVIO PAGO

La tradición legislativa española ha sido respetuosa con el principio del previo pago, que en la normativa preconstitucional venía recogido en el art. 32 del Fuero de los Españoles, así como en los aún vigentes arts. 349 del Código Civil y 124 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Sin embargo, el art. 33-3º de la Constitución Española soslayó este requisito:

«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».

Todavía, una parte de la doctrina más autorizada, García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, sigue defendiendo la tesis más garantista de la preceptividad del requisito del previo pago. Estos autores entienden que una correcta y contextualizada interpretación del art. 33-3º de la Constitución conduce a defender que el pago del justiprecio es un requisito previo a la ocupación de los bienes expropiados.

A este respecto el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse con motivo de la sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, sobre el caso RUMASA, dictaminando que la expropiación urgente queda amparada por el art. 33-3º de la Carta Magna:

«El art. 33-3º de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice de conformidad con las leyes, hace que dicho artículo consienta tanto la regla del previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo por tanto inconstitucional la ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio. En esta clase de expropiaciones, de las que son prototipo las llamadas urgentes, el momento en que se produce el efecto traslativo de la propiedad o titularidad de los bienes y derechos expropiados, no depende del previo pago de la indemnización, ...».

3.2. EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE URGENCIA: ART. 52 LEF

Examinada la constitucionalidad de la expropiación urgente pasamos a continuación a analizar las distintas fases de este procedimiento extraordinario regulado por el art. 52 LEF.

Este precepto indica que en cualquier momento podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación. No obstante, al exigir

el art. 56-1º del Reglamento de Expropiación Forzosa (REF) que con anterioridad se haya oído a los afectados por plazo de 15 días, esta declaración de urgencia se suele realizar después de la declaración de la necesidad de ocupación de los bienes y derechos. Por tanto, las fases de este procedimiento serían las siguientes:

- 1- Necesidad de ocupación, que es común al procedimiento ordinario.
- 2- Declaración de urgencia en la ocupación.
- 3- Levantamiento de acta previa a la ocupación, previa citación a los interesados con 8 días de antelación.
- 4- Formulación de las hojas de depósito previo y del importe de los perjuicios derivados de la rápida ocupación, y su pago o consignación en la Caja General de Depósitos.
- 5- Ocupación del bien, en el plazo de 15 días desde el pago o consignación del depósito previo.
- 6- Determinación del justiprecio y pago.

De estas fases nos fijaremos en la 2ª, 4ª y 5ª, ya que las otras tres, salvo en lo que se refiere al momento procedimental en que se producen, no ofrecen ninguna particularidad reseñable respecto al procedimiento general.

3.2.1. Declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados

En relación con este trámite analizaremos a continuación tres cuestiones que consideramos de gran interés:

- A- La competencia del órgano.
- B- La motivación del acuerdo.
- C- Su recurribilidad.

A- La competencia del órgano: Cuando la Administración del Estado es la entidad expropiante, corresponde al Consejo de Ministros declarar urgente la ocupación de los bienes (art. 52 párrafo 1º LEF), y cuando lo son las Comunidades Autónomas, corresponde al órgano de gobierno de cada una de ellas. A salvo quedan aquellas declaraciones de urgencia previstas y explicitadas en una ley, en cuyo caso las actuaciones expropiatorias al amparo de dicha norma no precisan de la aprobación de ningún órgano administrativo.

En la CAPV la Ley 4/90, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV nº 131, de 3 de julio) establece en su art. 26-1º f) que corresponde al Gobierno Vasco «Acordar la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados por la aplicación de la expropiación forzosa ...». Esta disposición es aplicable cualquiera que sea la Administración que tramite el expediente expropiatorio, es decir que afecta tanto a la Administración General de la Comunidad Autónoma, como a las diputaciones forales y a los ayuntamientos.

Desde una visión jurídica creemos que es lícito cuestionarse si esta intromisión de una ley en la actividad de las entidades locales no constituye una vulneración de la autonomía de que gozan para la gestión de sus respectivos intereses, tal y como viene consagrada en el art. 137 de la Constitución. A este respecto hay que tener también en cuenta que la Ley de Bases de Régimen Local reconoce en su art. 4-1º d) a los municipios y a las provincias la potestad expropiatoria dentro de la esfera de sus competencias, sin señalar por tanto ninguna clase de límite a su ejercicio.

B- *La motivación del acuerdo:* Sobre la fundamentación del acuerdo por el que se declara la urgente ocupación de los bienes, el art. 56-1º REF exige que «deberá estar debidamente motivado con la exposición de las circunstancias que, en su caso, justifican el excepcional procedimiento previsto en el art. 52 de la Ley...».

A pesar de esta exigencia legal de motivación del acto, nos encontramos con que los Decretos del Gobierno Vasco declarativos de la urgente ocupación apenas recogen una mínima motivación justificativa de la adecuación de este procedimiento excepcional. De tal forma que concentran toda la motivación en una escueta frase declarativa, que precede al título del proyecto o plan a ejecutar:

«Se estima inaplazable la ocupación con el fin de llevar a cabo (dar solución)...».

C- *Su recurribilidad:* Nos encontramos con que el art. 56-2º del REF proclama que no caben recursos contra los acuerdos por los que se declara la urgencia de la ocupación de los bienes.

En contra de que este ámbito permanezca exento al control jurisdiccional se ha posicionado reiteradamente el Tribunal Supremo, habiendo sido pionera la sentencia de 25 de octubre de 1982 (Ar. 6.036) que rechaza que sólo quepa recurrir la declaración de urgencia a la terminación del procedimiento expropiatorio, y admite el recurso directo con base en los arts. 24-1º y 106-1º de la Constitución.

Hay que tener en cuenta que la declaración de urgencia sobre la expropiación de determinados bienes para ejecutar una obra o llevar a cabo otra finalidad, no es un acto de discrecionalidad máxima que impida la fiscalización jurisdiccional. Al contrario, nos encontramos en presencia de un concepto jurídico indeterminado que como tal admite una sola solución justa, y, por consiguiente, abierto al recurso contencioso-administrativo. De hecho cada vez son más frecuentes los litigios judiciales en los que se plantea que las circunstancias que concurren no justifican la declaración de urgencia de la expropiación.

En apoyo de este criterio cabe citar la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1992 (Ar. 2.632), en cuyo fundamento jurídico 2º se argumenta lo siguiente:

«Mas esta tesis de que la impugnación separada de actos insertos en el expediente expropiatorio ha de estar anudada siempre a vicios

sustanciales del procedimiento, a nulidades radicales y absolutas del mismo, debe rechazarse y afirmar que a pesar de cuanto se afirma en los arts. 22.3º y 126-1º de la Ley de Expropiación Forzosa -con carácter general- y 56-2º de su Reglamento -con carácter concreto para este caso- cabe recurso inmediato y separado al no deberse admitir, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 24.1 y 106.1 de la Constitución, que Ley alguna excluya una garantía tan elemental como la que autorizan los dichos preceptos constitucionales».

3.2.2. Formulación de hojas de depósito previo y su pago o consignación en la Caja General de Depósitos

El importe de las hojas de depósito previo a la ocupación se calcula en función de valores fiscales «capitalización al interés legal del líquido imponible» según expresión de la regla 4ª, e incluso en algunas ocasiones se calcula de forma aleatoria.

Cuando, como es habitual, se expropián bienes inmuebles, su importe se suele determinar en función del valor catastral que se toma como referencia para liquidar el impuesto de bienes inmuebles. Cuando estos valores catastrales no se encuentran actualizados, los importes de las hojas de aprecio resultan ser de pequeña cuantía.

En ocasiones nos hemos encontrado con ciudadanos que acuden a la institución del Ararteko indignados porque se encuentran con que la Administración les ofrece por sus bienes una cantidad que consideran ridícula, lo que les hace sentirse confiscados más que expropiados, además de indefensos frente a la prepotente Administración.

Es frecuente que los expropiados no acepten recibir el depósito previo, en cuyo caso la Administración cumple con consignar su importe en la Caja General de Depósito devengándose intereses a favor del ciudadano.

El depósito previo viene a ser una especie de pequeña entrega a cuenta, que se suele utilizar para hacer frente a los gastos de asesoramiento o judiciales que puede originar la expropiación.

Pensamos que este trámite carece de sentido en los términos en que está planteado, y que sería conveniente adaptarlo para que el importe de las hojas de depósito previo se acercara o coincidiera con la valoración provisional del justo precio que realiza la Administración.

3.2.3. Ocupación del bien

Establece la regla 6ª del art. 52 que una vez efectuado el depósito o abono del importe de la hoja de depósito previo y del de la previa indemnización por perjuicios, la Administración en el plazo máximo de 15 días procederá a la ocupación de la finca.

Esta ocupación no suele ser real, sino que habitualmente constituye una mera formalidad administrativa que se refleja en el documento denominado «Acta de Ocupación». En este impreso además de identificar la finca se detalla el importe del depósito previo a la ocupación y de los perjuicios ocasionados por la rápida ocupación, indicando que se ha procedido a su previo pago o consignación. Finalmente, el documento lo firman los representantes de la administración expropiante, el del ayuntamiento y el afectado, salvo que éste se negara lo cual no afectaría a la validez del documento.

Desde que se levanta el acta de ocupación suelen pasar meses e incluso años, sin que la Administración efectúe actos de ocupación real de la finca, pese a haberse tramitado el expediente por el procedimiento de urgente ocupación.

Desde una perspectiva garantista y de equidad, creemos que se debería introducir una cláusula correctora de estos abusos, que limitara los efectos de la expropiación urgente en el tiempo o los condicionara a la efectiva ocupación de la finca en un plazo determinado. Así y a modo de ejemplo, si transcurrido un año desde que se levantó el acta de ocupación no hubieran dado comienzo las obras o las actuaciones que justificaron la expropiación, se entendería que el expediente queda anulado. En el derecho comparado podemos encontrar ejemplos de cláusulas similares.

3.2.4. Ofrecimiento de indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre la administración y el afectado

Esta es una cuestión común tanto al procedimiento de urgencia como al ordinario, que la Administración suele incumplir con cierta frecuencia.

Según dispone el art. 50-2º LEF: «el expropiado tendrá derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquel y la administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio».

En función de esta previsión legal, si el afectado rechazara la hoja de aprecio remitida por la Administración, ésta debería informarle de su derecho a cobrar una indemnización por el importe recogido en dicha hoja de aprecio. Sin embargo, esta no suele ser una práctica administrativa habitual, por lo que no es extraño que el afectado desconocedor de sus derechos no reclame de la Administración el cobro de esta indemnización.

Pensamos que una correcta actuación de una administración garantista debería conllevar que en la misma comunicación por la que el expropiante pone en conocimiento del afectado la hoja de aprecio, se indicara al propietario afectado que en caso de disconformidad con la valoración tendrá derecho a cobrar una indemnización por el importe de dicha hoja de aprecio. De esta manera los expropiados recibirían una parte de la indemnización que les corresponde en tanto los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa resuelven sobre el justiprecio.

3.3. PRAXIS ADMINISTRATIVA

Desde el punto de vista de la *práctica administrativa* la desnaturalización del sistema es plena, el supuesto extraordinario de declaración de urgencia, viene a constituir el procedimiento habitual, mientras que sólo muy excepcionalmente la Administración acude al procedimiento general.

Así se desprende de una inspección realizada en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el año 1988, a instancias del Defensor del Pueblo, sobre una muestra de 1.534 expedientes expropiatorios incoados:

- Procedimiento de urgencia: 1.409 expedientes (92%)
- Procedimiento ordinario: 125 expedientes (8%)

Disponemos de algunos datos sobre la tramitación de expedientes expropiatorios por los ayuntamientos, diputaciones forales y Administración General de la Comunidad Autónoma, a partir de la información facilitada por los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa de los tres territorios históricos. Pues bien, en el año 1995 se presentaron ante los Jurados 375 expedientes, y los Jurados adoptaron un total de 416 resoluciones, lo que dividido por territorios históricos muestra el siguiente reparto:

- Álava: 46
- Bizkaia: 271
- Gipuzkoa: 99

Del total de expedientes resueltos por los Jurados un 79% se referían a expropiaciones tramitadas por el procedimiento de declaración de urgencia, un 8% por el procedimiento ordinario, y un 13% por el de tasación conjunta. La excepción la constituye el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Álava donde el mayor número de expedientes correspondía a los procedimientos de tasación conjunta y ordinario, mientras que solamente uno de los expedientes se refería al procedimiento de urgencia.

Por otro lado, en el año 1995 el Gobierno Vasco adoptó 61 decretos declarando de urgente ocupación los bienes y derechos afectados por proyectos de infraestructuras u otro tipo de actuaciones.

3.4. EFECTOS PERNICIOSOS DEL SISTEMA

No se puede relacionar el número de decretos declarativos de urgencia aprobados por el Gobierno Vasco con el número de reclamaciones presentadas ante los Jurados Territoriales correspondiente al procedimiento de urgencia, ya que las reclamaciones ante estos órganos las presentan particulares y se refieren a uno o varios bienes concretos. Por el contrario, los decretos de declaración de urgencia se refieren a todos los bienes afectados por la ejecución de un determinado proyecto, lo que en su día podrá dar lugar a que los afectados presenten por cada proyecto un número indefinido de reclamaciones ante los Jurados Territoriales.

El procedimiento de urgencia se supone que se debe utilizar para poder agilizar la actividad de la Administración ante una situación excepcional. Sin embargo, en la praxis expropiatoria la urgencia sólo trasciende hasta el momento en que la Administración ocupa el bien del afectado, a partir de ahí, en los trámites de determinación del justiprecio y posterior pago, la Administración actúa sin ninguna urgencia, y a veces, hasta con desidia.

Por otro lado, tampoco la Administración suele adoptar ninguna otra medida complementaria para actuar con más eficacia y celeridad, ante lo que se supone que es una situación excepcional, luego la urgencia sólo existe en la fase que afecta a las garantías del expropiado.

El principal perjuicio de esta inversión del sistema es que a los titulares de bienes y derechos se les impone coactivamente un crédito a favor de la administración expropiante o del beneficiario de la expropiación, que incluso pudiera ser una empresa privada con ánimo de lucro. Creemos que es una situación que carece de cualquier tipo de justificación, y de incierta cobertura jurídica ya que esta prestación complementaria crediticia debería estar amparada por una norma específica.

4- OTROS PROCEDIMIENTOS ALTERNATIVOS DE PRIVACIÓN COACTIVA DE LA PROPIEDAD

Nuestro ordenamiento jurídico ofrece varios instrumentos útiles para la privación coactiva de la propiedad. Por consiguiente, no se puede decir que el procedimiento de declaración de urgente ocupación sea el único instrumento válido de que disponga la Administración para gestionar la privación coactiva de la propiedad y otros derechos.

No obstante, soslayamos aquellas técnicas recogidas en la legislación urbanística, aptas para la obtención de suelos destinados a equipamientos y dotaciones, en cuanto no revisten carácter expropiatorio; en cualquier caso, en algunos supuestos estas técnicas pueden constituir una alternativa válida para la obtención de terrenos afectos a dotaciones públicas.

Analizaremos a continuación la adecuación de los distintos instrumentos a las necesidades expropiatorias, comenzando por su enumeración:

- 4.1. Procedimiento expropiatorio ordinario, regulado por la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento.
- 4.2. Procedimiento expropiatorio de tasación conjunta, regulado por el art. 218 y ss. Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRHL) y 201 y ss. Reglamento de Gestión Urbanística (RGU).

4.1. Procedimiento expropiatorio ordinario

Es el procedimiento general previsto por la Ley de Expropiación Forzosa, y aunque su aplicación es minoritaria, no creemos que se deba infravalorar como instrumento.

Se caracteriza comparándolo con el procedimiento de declaración de urgencia, porque después de tramitar la pieza separada donde se declara la necesidad de ocupación, antepone la fase de determinación del justiprecio y pago a la de toma de posesión.

Este cambio de orden en el procedimiento que supone tramitar previamente la pieza de determinación del justiprecio conlleva postergar el momento en que se va a producir la ocupación de la finca, aumentando las garantías del expropiado, en perjuicio de la eficacia y celeridad en el actuar de la Administración. Ahora bien, cuál es el retraso en la ocupación de la finca que se puede deducir de tramitar el procedimiento ordinario en lugar del urgente, es una cuestión a la que vamos a tratar inmediatamente de dar una respuesta, enumerando los distintos pasos recogidos en los artículos 24 a 47 de la Ley:

- Adquisición amistosa por mutuo acuerdo: 15 días (art. 24 LEF). Sin perjuicio de que en cualquier estado posterior de su tramitación puedan ambas partes llegar a dicho mutuo acuerdo (art. 24 LEF y 27-2º REF)
- Requerimiento de la administración expropiante al propietario para que presente la hoja de aprecio con su valoración del bien en el plazo de 20 días (art. 29 LEF).
- Admisión o, en su caso, rechazo por la Administración de la hoja de aprecio del particular, debiendo ésta presentar una nueva y contradictoria (art. 30-1º LEF).
- El propietario dispone de 10 días para aceptar o rechazar la hoja de aprecio de la Administración, pudiendo en ese plazo alegar lo que estime pertinente (art. 30-2º).
- La Administración envía el expediente completo al Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, que dispone de 15 días para decidir ejecutoriamente sobre el justo precio (art. 4 de la Ley 8/87, de 20 de noviembre, sobre creación de los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa (BOPV nº 233, de 10 de diciembre).
- Pago por la Administración al propietario expropiado según la valoración acordada por el Jurado.
- Ocupación de la finca.

A modo de comentario puntual, quisiéramos indicar que sería más respetuoso con los intereses en juego, ya de por sí bastante desequilibrados a favor de la Administración, el que se alterara el orden de presentación de las hojas de aprecio, y fuera la administración expropiante o el beneficiario quien primero presentara su hoja de aprecio con la valoración del bien. De esta manera, y en contra del orden establecido por la LEF, el particular al presentar su hoja de aprecio ya sería conocedor de la tasación y criterios valorativos utilizados por la Administración.

Volviendo al tema que nos ocupa, una supuesta administración expropiante cuya eficiencia y agilidad administrativa fuera máxima, necesitaría, en función de los plazos legales, de un total de poco más de 50 días para poder ocupar la finca

que deseara expropiar, siempre y cuando el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa actuara con la misma celeridad y resolviera en el plazo de 15 días.

Ahora bien, estos plazos no se cumplen, entre otras razones, por la demora de los Jurados Territoriales de Expropiación forzosa en resolver los expedientes. Pero no debemos olvidar que estos jurados son órganos administrativos dependientes del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, y que a la Administración autonómica le corresponde el dotar a sus órganos adecuadamente para que funcionen con la debida eficacia y agilidad.

Por otro lado, se debe hacer mención de que en ocasiones las administraciones públicas, particularmente los ayuntamientos, no facilitan la pieza separada de justiprecio de forma clara y sistemática, tal y como sería deseable para el mejor funcionamiento de los jurados territoriales.

Según hemos podido constatar el plazo que transcurre por término medio desde que el Jurado recibe el expediente hasta que lo notifica a los interesados, varía según los territorios históricos:

- Álava : 3,5 meses
- Bizkaia: 8 meses
- Gipuzkoa: 2,5 meses

En el procedimiento ordinario, al estar supeditada la ocupación de la finca a la resolución de Jurado, la administración expropiante es la principal interesada en que el Jurado resuelva en el plazo más breve posible. Por el contrario, en el procedimiento de declaración de urgencia al producirse primero la ocupación de la finca, la Administración ya ha conseguido su principal objetivo, y, por tanto, su interés en que el Jurado resuelva en plazo es, cuando menos, comparativamente inferior que el del expropiado. Este se encuentra mientras tanto desposeído, sin haber cobrado, y sin conocer siquiera, hasta que resuelva el Jurado, cuál va a ser el importe del justiprecio que le va a corresponder.

La única garantía de que dispone el expropiado es que mientras tanto, al haber transcurrido más de seis meses desde que se inició el expediente expropiatorio, se devenga a su favor el interés legal que le deberá abonar la Administración expropiante o el beneficiario.

Volviendo a la cuestión del tiempo que tarda en tramitarse un expediente expropiatorio por el procedimiento ordinario, si computamos el plazo desde la declaración de la necesidad de ocupación hasta la ocupación del bien, y además pensamos que la Administración expropiante va a actuar con la máxima diligencia posible, nos encontraríamos con los siguientes datos por territorio histórico:

- Álava: 5,5 meses
- Bizkaia: 10 meses
- Gipuzkoa: 4,5 meses

A la hora de compararlo con el procedimiento de urgencia, tenemos que tener en cuenta que este procedimiento requiere al menos 4 meses desde la declaración de la necesidad de ocupación hasta la ocupación de la finca. En efecto, tres de estos cuatro meses transcurren en el trámite de declaración de

urgencia (estudio y preparación del expediente, inclusión con la debida antelación en el orden del día del Consejo de Gobierno, publicación,...), y al menos un mes es necesario para levantar el acta previa a la ocupación (requiere la citación a los afectados con 8 días hábiles de antelación, confección de la hoja de depósito previo), así como el acta de ocupación.

A modo de conclusión podemos decir que en Álava y Gipuzkoa tramitar un procedimiento expropiatorio por el sistema de urgencia o por el ordinario requiere un plazo de tiempo similar, siendo un poco más breve el procedimiento de urgencia. Por el contrario, en Bizkaia tramitar un expediente expropiatorio por el sistema ordinario supondría prolongar el plazo de tramitación en unos 8 meses.

4.2. Procedimiento expropiatorio de tasación conjunta

Resulta aplicable a cualquier expropiación que se acometa en el ámbito de la ciudad, y para expropiar aquellos espacios exteriores como pudieran ser un cementerio o un gran parque exterior, o también una carretera de circunvalación o variante urbana, con tal que desde el planeamiento se adscriba ese suelo a un área de reparto, lo cual en principio no debería representar mayor complejidad.

Por el contrario, en otros supuestos este procedimiento no sería aplicable, por ejemplo, para intervenir en la expropiación de un parque natural, o de un proyecto de un corredor de carreteras o ferroviario, a excepción de los tramos que constituyan variantes de núcleos urbanos, para los que, el procedimiento de tasación conjunta sí sería un instrumento adecuado.

En lo que a los trámites se refiere, vienen establecidos por los arts. 218 a 220 TRLS y 201 a 204 RGU, y son los siguientes:

- A. Elaboración de los documentos que debe contener el expediente:
 - Ámbito territorial afectado.
 - Fijación de precios generales según clasificación urbanística.
 - Hojas de justiprecio individualizado por cada finca.
- B. Exposición al público por plazo de un mes del proyecto expropiatorio, notificando individualmente a cada titular quienes podrán presentar alegaciones.
- C. Estudio de las alegaciones y remisión del expediente a la Diputación Foral para su aprobación por el órgano foral competente.
- D. Resolución del órgano foral competente que conlleva la declaración de la urgencia de la ocupación y notificación del acuerdo a los interesados.
- E. Los afectados disponen de 20 días para oponerse al justiprecio aprobado.
- F. Ante la oposición de los afectados el órgano foral competente remitirá el expediente al jurado territorial de expropiación forzosa.
- G. La administración expropiante paga al titular o, en su caso, deposita en la caja general de depósitos el importe de las valoraciones aprobadas por el órgano foral competente.
- H. Ocupación del bien levantando acta de ocupación.

Este procedimiento lo podemos calificar de equilibrado, ya que por un lado resulta ser tan ágil y breve como el de urgencia, y, por otro, es más garantista que éste, en cuanto establece que la fase de valoración contradictoria de los bienes se debe realizar con carácter previo a la ocupación del bien. No sólo esto, sino que además garantiza el que antes de que la Administración pueda ocupar el bien, conozca el afectado el valor del bien según la estimación realizada por el órgano foral competente, valor éste que suele ser bastante superior al valor fiscal que se recoge en las hojas de depósito previo en el procedimiento de urgencia.

Nos resulta criticable, desde el punto de vista de la autonomía local, la intervención del órgano foral competente, que en la Comunidad Autónoma del País Vasco reside en las diputaciones forales, y en otros territorios en la administración de la Comunidad Autónoma.

Pensamos que no resulta justificada desde una visión urbanística, ya que no existen intereses supralocales que defender. Tampoco se justificaría desde una visión expropiatoria, porque ni en las diputaciones forales ni en las administraciones autonómicas reside una competencia de ejecución en materia expropiatoria más amplia que la que por la Ley de Bases de Régimen Local y demás normativa concordante tienen reconocida los ayuntamientos y diputaciones para la gestión de sus respectivos intereses.

El mayor inconveniente de este sistema se encuentra en que no recoge un trámite que facilite a la Administración y al particular negociar un mutuo acuerdo sobre el valor de los bienes, y esta suele ser una opción que en los otros sistemas suele ser muy utilizada. Esto no quita el que también en la tasación conjunta las partes puedan alcanzar un mutuo acuerdo en cualquier estado del procedimiento.

Precisamente la Ley 10/94, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, en su disposición adicional quinta, suprime en el viejo reino la intervención de la Comunidad Autónoma en las expropiaciones forzosas que tramiten los ayuntamientos por el procedimiento de tasación conjunta, estableciendo que «será competente para la aprobación del expediente de expropiación la misma Administración que hubiera expuesto dicho expediente al público».

5- RECOMENDACIÓN

1- Los ayuntamientos, diputaciones forales y la Administración General de la CAPV deberían reconducir sus actuaciones expropiatorias, utilizando el procedimiento extraordinario de declaración de urgencia solo en aquellos supuestos en que las circunstancias, por ser extraordinarios, así lo justificaran.

Mediante la utilización de los procedimientos expropiatorios ordinario y de tasación conjunta la Administración puede obtener coactivamente los terrenos, bienes o derechos que precise, con un mayor respeto a los derechos de los afectados y, sobre todo, garantizando el previo pago, que aunque no sea obligatorio siempre constituye una garantía para el afectado.

2- El Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco en cuanto tiene atribuida la competencia de proponer al Consejo de Gobierno de la CAPV la declaración de urgente ocupación de los bienes y derechos, debería actuar con un criterio más riguroso a la hora de determinar si concurren o no las circunstancias extraordinarias que justifican este procedimiento sumarial, rechazando todos aquellos expedientes en que no se den tales circunstancias.

Por otro lado, los acuerdos del Consejo de Gobierno deberían recoger una adecuada y específica motivación de la urgencia, sin recurrir a breves cláusulas genéricas y repetitivas. De lo contrario se estaría incumpliendo lo dispuesto por el art. 56-1º del Reglamento de Expropiación Forzosa que exige que «el acuerdo en que se declare la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación *deberá estar debidamente motivado con la exposición de las circunstancias que, en su caso, justifican la excepción al procedimiento previsto en el art. 52 de la ley...*».

3- Se debería evitar que las leyes recojan declaraciones genéricas y abstractas de urgencia en la ocupación, ya que por muy elevado que sea el interés general que subyace en la materia regulada por esa normativa, no quiere decir que concurren siempre las condiciones extraordinarias que justifican el procedimiento urgente. Creemos que sería más idóneo que la Administración al actuar en dicho ámbito apreciara caso por caso si se dan las circunstancias que justifican la declaración de urgencia, y en caso afirmativo le bastaría con solicitar del Consejo de Gobierno de la CAPV la declaración de urgencia.

4- Las administraciones expropiantes deberían ser estrictas en el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 50-2º de la Ley de Expropiación Forzosa, y a la vez que comunican las hojas de aprecio, deberían informar al afectado que si rechaza la valoración recogida en esa hoja de aprecio, tiene derecho al cobro inmediato de la indemnización y hasta el importe recogido en la precitada hoja de aprecio, sin tener que esperar a la resolución del Jurado Territorial del Expropiación Forzosa. Evidentemente esto obliga a la Administración a tener consignada en su presupuesto las partidas pertinentes para hacer frente a las indemnizaciones expropiatorias.

5- Se debería mejorar el funcionamiento del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Bizkaia para que actúe con la debida celeridad y pueda resolver los expedientes en un plazo breve. Esto evitaría el que se dilatara en el tiempo el momento en el que el afectado puede cobrar el justiprecio, y, además, el que la Administración se viera obligada a pagar una indemnización más elevada por intereses legales, y, sobre todo, porque dejaría de ser un argumento para actuar por el procedimiento de declaración de urgencia arguyendo el retraso del Jurado en adoptar sus resoluciones.

6- Finalmente, y aun cuando excede del ámbito competencial de esta institución, sería deseable que desde la Administración del Estado se remitiera a las Cortes Generales un nuevo proyecto de ley regulador de la expropiación forzosa, que sustituyera a la histórica y en algunos aspectos obsoleta ley de 1954, y

que asimismo diera respuesta a muchas de las cuestiones que se están planteando desde la doctrina y desde el día a día del actuar de la Administración.

7.6. INFORMACIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN URBANISMO Y EN OTROS ÁMBITOS ADMINISTRATIVOS

Son numerosas las quejas que se presentan ante esta institución en las que los vecinos denuncian que la Administración ha adoptado determinados acuerdos que afectan a su círculo de intereses, de los que sin embargo no han tenido ningún conocimiento por no haber sido debidamente informados.

En otras ocasiones se plantean quejas en las que se cuestiona la información facilitada por la Administración por ser incompleta e insuficiente, lo que les ha podido acarrear perjuicios al impedirles tener un conocimiento efectivo de las consecuencias y efectos de una determinada resolución administrativa.

Estas cuestiones se presentan sobre todo en los ámbitos del planeamiento urbanístico, de las grandes obras de infraestructura y, en menor medida, en materia medioambiental.

Las leyes suelen establecer unos rígidos sistemas de comunicación entre Administración y administrados, basados en escuetos anuncios en los boletines oficiales, en los periódicos y en los tabloneros de anuncios de los ayuntamientos, donde además se suele utilizar un lenguaje técnico que resulta muchas veces incomprensible. Sirva de ejemplo la regulación sobre los trámites de información pública en la aprobación de los planes de ordenación urbanística que realizan los arts. 114-1º y 116-a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

A este respecto recientemente se acaban de publicar la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho al acceso a la información en materia de medio ambiente (BOE nº 297, de 13 de diciembre), y el RD 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano (BOE nº 55, de 4 de marzo). En ambas disposiciones se desarrolla de forma operativa algunos de los derechos de los ciudadanos recogidos en los arts. 35 y 37 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Más explícito resulta el art. 4-4º del Texto Refundido de la Ley del Suelo (art. 4-2º de la derogada Ley de 1976), donde se da un paso adelante al trascender del derecho a la información de los ciudadanos a la obligación de la Administración de garantizar el derecho de participación ciudadana:

«En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, las administraciones urbanísticas competentes DEBERÁN ASEGURAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS y, en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las entidades representativas de los intereses que resulten afectados y de los particulares.»

Creemos que con carácter general se debería intensificar el sistema legal de participación y, mientras tanto, la Administración debería introducir prácticas más participativas en su actuar, sobre todo en aquellos procesos que se presten más fácilmente a tal objetivo.

Así, y a modo de ejemplo, tanto en el planeamiento urbanístico, como en aquellos proyectos de infraestructuras en los que sea factible, la administración actuante debería comenzar por citar a las asociaciones de vecinos o colectivos afectados por esa actuación pública concreta para que puedan expresar sus valoraciones, necesidades y problemas. Incluso, en el caso de ordenaciones urbanísticas de ámbito limitado, como pueden ser planes parciales o planes especiales, se debería citar personalmente a todos los afectados, aun cuando la ley no lo exija.

En cualquier caso, resulta necesario mejorar y potenciar las técnicas de comunicación, intentando traducir los conceptos y el lenguaje técnico de forma que resulte más asequibles. De esta manera, los trámites de información pública podrían conseguir su objetivo de comunicar y hacer llegar a los ciudadanos, o a un sector de ellos más concienciado o más afectado, el contenido de los acuerdos y proyectos de los órganos públicos. Para ello desde la Administración se debería asumir que es necesario dedicar esfuerzos y recursos complementarios a este objetivo de comunicación que es la base de la participación ciudadana.

CAPÍTULO VIII
CONCLUSIONES FINALES

El art. 32.2 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución del Ararteko, prevé que deberá incluirse en el informe anual que se presenta al Parlamento una valoración general de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Esta valoración se realiza obviamente desde el conocimiento directo del Ararteko a través de sus actuaciones en el ámbito de sus competencias, lo que quiere decir que no debe reflejar cuál es la situación general del respeto a los derechos en la Comunidad Autónoma Vasca sino, más modestamente, analizar las quejas y las intervenciones de oficio para obtener una muestra de la posición de las administraciones públicas vascas en relación con los derechos de los ciudadanos.

Desgraciadamente no podrán ser tenidas en cuenta, a efectos de esta valoración, aquellas vulneraciones de los derechos de los ciudadanos que no lleguen a la oficina del Ararteko, ni tampoco aquellas causadas por particulares, por muy evidentes que sean, o las producidas por administraciones no sometidas al ámbito de control del Ararteko.

Procedemos a reseñar, con las salvedades señaladas, cuál ha sido la actitud de las administraciones públicas vascas en el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos durante el ejercicio de 1995.

Es una constante que en los informes presentados por el Ararteko y por el resto de comisionados parlamentarios del Estado se reseñe que son muy pocas las quejas que se refieren a posibles vulneraciones de alguno de los derechos comprendidos en la sección primera del capítulo segundo del título I de la Constitución Española. En el año 1995 afortunadamente también ha sido así.

La mayoría de estas quejas se refieren a posibles vulneraciones del principio de igualdad en general, de igualdad en el acceso a un puesto público y de presuntas conculcaciones del derecho a la tutela judicial efectiva.

Preocupa especialmente a este Ararteko el respeto del derecho a la vida y a la integridad física de los ciudadanos por parte de los poderes públicos.

Se han presentado ante esta institución en el año 1995 doce quejas por eventuales malos tratos a ciudadanos vascos. Diez de ellas han sido presentadas por una asociación de familiares de presos y hacen referencia a la situación de determinados ciudadanos vascos que se encuentran cumpliendo penas de privación de libertad en distintas prisiones del Estado. En los diez supuestos se da la circunstancia de que también han sido denunciados ante los tribunales de justicia.

Como es sabido, las distintas leyes reguladoras del régimen jurídico de los defensores del pueblo contemplan la imposibilidad de realizar actuaciones en

supuestos que estén residenciados ante los tribunales de justicia. Quiere ello decir que normalmente es difícil la posibilidad de actuación del Ararteko y del resto de comisionados parlamentarios en esta materia, porque si no se ha planteado ya la denuncia ante los tribunales de justicia, en caso de que existiesen indicios racionales de criminalidad, los defensores deberían poner en conocimiento del Ministerio Fiscal para su actuación.

En estos diez supuestos además se trataba de actuaciones fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Vasca y realizadas por la Administración del Estado; por ello, y a pesar de estar planteadas las denuncias ante los tribunales, cuatro de ellas han sido remitidas para su conocimiento al Defensor del Pueblo del Estado.

Se han planteado además dos quejas contra presuntos malos tratos producidos por funcionarios de la Ertzaintza. En ambos supuestos las explicaciones dadas por el Departamento de Interior fueron consideradas como satisfactorias, y se estimó por parte de esta institución que las quejas carecían de fundamento.

Se han producido además dos actuaciones de oficio en relación con sendas intervenciones de orden público de la policía autónoma que se consideraron desproporcionadas, pero cuya actuación fue suspendida al ser planteadas ante los tribunales de justicia.

En todo caso, considero de capital importancia la conjunción de todos los órganos de control para erradicar cualquier práctica vulneradora del derecho a la integridad física de los ciudadanos.

Como en el mandato anterior, son los denominados derechos sociales, así como los posibles incumplimientos del art. 103.2 de la Constitución Española que impone a las administraciones públicas la obligación de actuar de acuerdo con el principio de eficacia y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirviendo con objetividad los intereses generales, los que han motivado la mayor parte de las quejas presentadas.

La insuficiente oferta de vivienda pública sigue impidiendo a muchos ciudadanos vascos el ejercicio del derecho al acceso a una vivienda digna, aunque, paradójicamente, la disminución de la acción pública de las administraciones en esta materia ha generado menos quejas, al ser menos los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial. En todo caso se hace preciso un incremento de la gestión de suelo edificable que permita paliar, en alguna medida, tan grave problema.

En cuanto al área de urbanismo, muchas de las quejas se han dirigido a la existencia de barreras arquitectónicas, lo que demuestra que, salvo honrosas excepciones, los poderes públicos olvidan a un importante colectivo de ciudadanos discapacitados.

Muchas otras quejas presentadas habitualmente por colectivos se han centrado principalmente en el planeamiento y la disciplina urbanística, aunque habitualmente se plantean más cuestiones de oportunidad que de legalidad. Sí se ha constatado, sin embargo, que en estos supuestos es la falta de información o la información insuficiente por parte de la Administración la que genera en muchos casos movimientos ciudadanos de contestación a proyectos públicos de los

que no se sienten partícipes, y que son percibidos en muchos de los casos como arbitrarios.

La falta de información como derecho instrumental conectado con el derecho a la salud está también en el origen de muchas quejas ciudadanas. Si los sistemas de información hubieran funcionado correctamente, muchos ciudadanos no hubieran acudido a la medicina privada, o hubieran tenido mejor opinión sobre la asistencia sanitaria recibida.

La falta de transparencia y la opacidad de la actuación administrativa en muchos supuestos deberán ser corregidas.

Respecto al ámbito sanitario, preocupa la relación de algunos ciudadanos, como los presos, con el derecho a la salud. Se hace necesario garantizar especialmente la protección de la salud de las personas privadas de libertad, con especial incidencia en la problemática específica de determinadas enfermedades como las infecciosas o las psíquicas.

En muchos casos se parte de una situación de consumo de drogas en los centros penitenciarios de la Comunidad Autónoma y del riesgo de transmisión de enfermedades contagiosas -especialmente el SIDA- asociadas a él.

La asistencia a la tercera edad, tanto residencial como no residencial, resulta aún insuficiente, por lo que los poderes públicos deberán superar el importante déficit existente hasta alcanzar los índices que en el propio plan gerontológico se han marcado.

La contaminación acústica causada en los núcleos urbanos por bares y establecimientos de hostelería desgraciadamente sigue estando muy extendida, aunque la cada vez mayor concienciación de los ciudadanos frente a las afecciones medioambientales está consiguiendo un mayor respeto de los poderes públicos al derecho a un medio ambiente sano.

Los ciudadanos se siguen quejando del retraso en la resolución de los procesos judiciales, pero además se quejan cada vez más de la práctica profesional de algunos abogados; por ello, se hace necesario que los colegios profesionales, como corporaciones de Derecho público que son, extremen una función garantista de los derechos de los ciudadanos usuarios de los servicios de sus colegiados.

Por último, hay que señalar que el derecho a acceder a un puesto de trabajo es la aspiración máxima de un gran número de ciudadanos vascos y una de las asignaturas pendientes de los poderes públicos. Por ello, las administraciones deberán velar porque el acceso a los puestos públicos en condiciones de igualdad sea una realidad, eliminando cualquier cláusula discriminatoria en las órdenes de convocatoria realizadas.

Nos encontramos, además, que la congelación generalizada de las ofertas de empleo público de las administraciones, sin una previa planificación, está produciendo graves disfunciones, generando situaciones de empleo temporal permanentemente bloqueado. Será preciso por ello que se aborde la revisión de las estructuras administrativas, de forma que se posibilite una definición rigurosa de las necesidades de recursos humanos, poniendo en marcha los procesos que se estimen adecuados para la normal provisión y gestión de las necesidades de personal.