

«Art. 44.2. Los procesos selectivos cuidarán la adecuación entre el tipo de pruebas a realizar y el contenido de las funciones a desempeñar, pudiendo incluir, a tales efectos, ejercicios de conocimientos generales o específicos, teóricos o prácticos, test psicotécnicos, pruebas de aptitud física, entrevistas, cursos de formación, períodos de prácticas y cualesquiera otros sistemas que resulten adecuados para garantizar la selección de quienes reúnan las condiciones cognoscitivas, psíquicas y físicas más apropiadas para el desempeño de la función».

Si es evidente la necesidad de controlar una serie de características que los agentes de policía deben reunir, en ningún caso resulta justificado incluir una limitación como la de carecer de antecedentes penales que -por su generalidad y falta de conexión específica con las funciones policiales- se convierte en un factor de discriminación.

4- Conclusiones

La articulación del mandato de promover la igualdad efectiva con el principio de que las penas han de orientarse a la reinserción social, genera la obligación de las administraciones públicas de procurar las condiciones para que, en ningún caso, los antecedentes penales de una persona provoquen un trato desigual. No sólo se han de suprimir las actuaciones administrativas en las que sea perceptible un tratamiento discriminatorio basado en conductas que ya han sido sancionadas, sino que debe promoverse una actitud social de solidaridad y apoyo con quien ha infringido la ley, como único camino eficaz para alcanzar la reinserción social de esos ciudadanos.

Desde esta perspectiva, resulta deseable la modificación de cualquier disposición normativa que condicione el ejercicio de un derecho a la carencia de antecedentes penales y, en particular, hay que eliminar toda disposición que haga derivar del comportamiento delictivo ya penado un obstáculo para acceder a un puesto de trabajo. Se evitaría así una discriminación expresamente prohibida por la ley y especialmente nociva para la recuperación por parte de la colectividad de la persona que ha delinquido.

7.2. SOBRE LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE CONTESTAR A LAS ALEGACIONES QUE PRESENTEN LOS CIUDADANOS EN LOS TRÁMITES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

En repetidas ocasiones los ciudadanos se han dirigido al Ararteko denunciando supuestas actuaciones irregulares de los ayuntamientos en materia de planeamiento urbanístico. Aparte de las cuestiones de fondo, en la mayoría de

las quejas denunciaban, asimismo, la falta de respuesta de la Administración a las alegaciones presentadas por los ciudadanos durante la fase de información pública de los planes.

Similares quejas se han planteado respecto a las alegaciones que aducen los vecinos en el trámite de audiencia, cuando se tramitan expedientes de licencias de actividades clasificadas.

Esta actitud, que desde ahora nos atrevemos a calificar de perniciosa práctica administrativa, suele crear sentimientos de agravio entre los ciudadanos, ya que no alcanzan a comprender por qué los ayuntamientos, salvo loables excepciones, no contestan a sus escritos. Incluso interpretan estas actitudes como una manifestación más de la prepotencia con la que se suele conducir la Administración, y consideran que las prerrogativas de que goza la Administración no pueden justificar esa falta de consideración hacia los ciudadanos.

Por ello, el Ararteko ha considerado de interés llevar a cabo un estudio jurídico sobre esta cuestión, para conocer desde el punto de vista procedimental hasta dónde alcanzan las obligaciones de la Administración, en los trámites de información al público de los expedientes administrativos, para con aquellos administrados que tienen a bien presentar alegaciones.

* * *

La Ley 30/92, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, ha establecido un procedimiento administrativo común que deben respetar todos los organismos públicos, por medio del cual se establece un sistema garantista de los derechos de los ciudadanos, acorde con los preceptos y principios que dimanen de la Constitución de 1978.

Nos encontramos, por tanto, con una ley, que como dice el apartado II de su exposición de motivos, «...regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto a la actividad administrativa».

Por ello, la Ley 30/92, entre otras cosas, supone una concreción del mandato constitucional a los poderes públicos de facilitar la participación ciudadana (art. 9-2º CE). Además, deja plasmado en una disposición legal los cauces que en un Estado social y de derecho deben disponer los ciudadanos para participar en la actuación administrativa, y para que su voz pueda ser oída en la toma de decisiones que les afectan (art. 105 CE):

Art. 9-2º: «Corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Art. 105: «La ley regulará:

- a) **La audiencia de los ciudadanos**, directamente o través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, **en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten**.

- b) *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, y la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*
- c) **El procedimiento** a través del cual deben producirse los actos administrativos, **garantizando**, cuando proceda, **la audiencia del interesado.**»

Del texto constitucional se deduce la preocupación del legislador para que los ciudadanos puedan acceder a la información administrativa que les afecta, y para que en la tramitación de los procedimientos administrativos puedan presentar ante la Administración pública cuantos escritos consideren de interés, en defensa de sus derechos y de sus intereses personales.

Otro aspecto digno de destacar es que este texto legal responde a la previsión del artículo 149-1-18º de la Constitución Española, en cuanto reserva al Estado la competencia para regular y establecer el « procedimiento administrativo común», por entender el constituyente que ésta es una cuestión básica que se ha de imponer por igual en todas las administraciones. De ahí que todas las instituciones públicas habrán de respetar las determinaciones recogidas en la Ley 30/92 a la hora de regular y desarrollar sus procedimientos sectoriales sobre los que, en cada caso, detenten la competencia por razón de la materia.

* * *

La Ley 30/92 establece en sus artículos 42-1º y 58-1º que la Administración está obligada a responder y a dictar una resolución administrativa sobre cuantos asuntos le planteen aquellos ciudadanos que reúnan la condición de interesados en un procedimiento administrativo concreto:

Artículo 42-1º: « *La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados,...*».

Artículo 58-1º: « *Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses,...*»

Respecto a los trámites de información pública, esta misma obligación administrativa está recogida con un criterio general, sin exigir la condición de interesado, en la sección IV « Participación de los interesados» del capítulo III « Instrucción del procedimiento» del título VI « De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos», artículo 86-3º, párrafo 2º: «*La comparecencia en el trámite de información pública no otorgará, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales*».

Este trámite de información se plasma en el derecho de los ciudadanos a la « vista» o examen del expediente, y, además, a presentar escritos ante la administración actuante. En estas alegaciones pueden plantear todo aquello que en

derecho entiendan más favorable a sus intereses, o bien solicitar el cumplimiento estricto de la normativa vigente, o simplemente exponer su opinión sobre una cuestión concreta.

A través de la contestación razonada a las alegaciones, cuando éstas son rechazadas, los ciudadanos pueden conocer los motivos por los que sus pretensiones no han sido estimadas, lo que facilita el que puedan recurrir los acuerdos de la Administración. Si los administrados desconocen las razones por las que los poderes públicos rechazan sus peticiones, difícilmente podrán rebatir tales argumentos, de tal manera que se vería afectado su derecho a la defensa jurídica de sus intereses, provocando una indudable indefensión.

Por otro lado, y por ser la Ley 30/92 la norma básica en materia procedimental, cualquiera que sea la regulación que sobre un procedimiento concreto establezca alguna administración, ésta ha de partir siempre del respeto a los derechos del ciudadano que se recogen en su articulado y que garantiza la Constitución. Dicho de otra manera, ningún procedimiento que establezca la legislación sectorial puede conllevar una reducción del marco de garantías que se ha reconocido al ciudadano, ya que ello supondría implícitamente una excepción singular respecto a lo establecido por la ley básica en ese ámbito, lo cual evidentemente sería contrario a los principios en los que se basa el ordenamiento jurídico.

No obstante, sucede que prácticamente toda la normativa sectorial está aprobada con anterioridad a la publicación de la Ley 30/92, y, por tanto, los aspectos procedimentales que regulan dichas leyes no siempre recogen todas las garantías que al ciudadano reconoce la ley básica en materia de procedimiento administrativo. Incluso se podría añadir que algunas leyes posteriores a 1992, al regular los procedimientos específicos de adopción de acuerdos en el correspondiente ámbito sectorial, omiten el mencionar algunos de los deberes básicos de la Administración.

* * *

Resulta de interés analizar qué es lo que acaece en el ámbito de Urbanismo y, en concreto, en los procesos de aprobación del planeamiento.

La normativa que regula los trámites de información pública a que se someten los documentos urbanísticos, una vez que son aprobados inicialmente, está constituida fundamentalmente por los arts. 114 al 117 del Texto Refundido de la Ley del Suelo; 128 del Reglamento de Planeamiento (RPU); 16 de la Ley del Parlamento Vasco 17/1994, de 30 de junio, sobre medidas urgentes en materia de vivienda y tramitación de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; así como el art. 3-1º del Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales.

En las citadas disposiciones se menciona que «*se podrán deducir las alegaciones pertinentes*» y que «*a la vista del resultado de la información pública*» se acordará la aprobación provisional, si procediere, con las modificaciones que resultaren oportunas. Sin embargo, en ningún artículo se dice que el ayuntamiento o administración actuante deberá contestar a las alegaciones presentadas por los vecinos y colectivos.

A este respecto, hasta ahora la doctrina del Tribunal Supremo distinguía, al analizar los trámites de información pública, entre: aquellos procedimientos en los que era preceptiva la notificación personal a los interesados, reconociendo, por consiguiente, a los alegantes la condición de interesados; y aquellos otros supuestos en los que la información al público se planteaba con un carácter más genérico y abierto a todo tipo de consultas, y, por tanto, a los alegantes no les consideraba interesados en el procedimiento.

Al primer caso corresponden procedimientos como los de aprobación de planes parciales de iniciativa particular (artículo 139-2º RPU), o de estudios de detalle (artículo 140-3º RPU) o de proyectos de reparcelación (artículo 108-1º Reglamento de Gestión Urbanístico-RGU) o de compensación (artículo 174-1º RGU), en los que el trámite de información pública y la notificación personal a los interesados «...tiene por objeto articular la participación de los interesados en el procedimiento de aprobación de estos instrumentos de planeamiento, cumpliendo, por tanto, la función que en el procedimiento administrativo general corresponde al trámite de audiencia;» (Tribunal Supremo 20 de diciembre de 1988; Ar. 10.170).

Respecto al segundo caso, en el que no es preceptiva la notificación personal, se corresponde con los procedimientos de aprobación del planeamiento general y de una parte del planeamiento de desarrollo, y sobre estos supuestos el Alto Tribunal precisa que «...el trámite de información pública no puede confundirse, por su propia naturaleza, con el de audiencia de los interesados, aunque en algunos concretos y determinados procedimientos especiales pueda sustituirlo; pero con referencia concreta al procedimiento de elaboración y aprobación de Planes que afectan a la generalidad de la población y a numerosísimos e indeterminados intereses concretos, resulta evidente que su finalidad no es la de garantizar ningún interés singular, sino la de proporcionar a la Administración un mayor y mejor número de datos que pueda propiciar una decisión más justa y objetiva, mediante una consulta previa, abierta a toda clase de alegaciones y sugerencias» (Tribunal Supremo, 24 de octubre de 1984; Ar. 6.193).

Pues bien, desde la aprobación de la Ley 30/92, y en virtud de lo expuesto en su artículo 86-3º, párrafo 2º, es indiferente que el alegante reúna o no la condición de interesado en el expediente para que la Administración esté obligada a contestar a las alegaciones que se presenten. A partir de ahora, hay que entender que, aunque la legislación urbanística no lo establezca, en todos aquellos supuestos en que los administrados, individual o colectivamente, presenten alegaciones en los trámites de información pública de los instrumentos de planeamiento o gestión urbanística, la administración competente, generalmente **los ayuntamientos, están obligados a responder a todas y cada una de las alegaciones presentadas**, indicando si tales alegaciones han sido aprobadas o rechazadas y, en su caso, si lo han sido total o parcialmente.

En este contexto jurídico sería deseable, igualmente, que la Administración notificara a todos los alegantes los acuerdos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico, dándoles la consideración de interesados

en el expediente, y ofreciéndoles la posibilidad de interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que en cada caso correspondan.

Otro tanto cabe predicar respecto al resto de la legislación sectorial, como por ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivo: las alegaciones que se presentan al amparo del artículo 30-2º a) del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas en los procedimientos de concesión de licencia de actividades clasificadas; las alegaciones presentadas en los trámites de información pública previstos en el artículo 3-1º del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación de Impacto Ambiental; también afectaría al proceso de información pública para la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales, según establece el artículo 7 d) de la Ley del Parlamento Vasco 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

Se podría continuar citando una larga lista de normas sectoriales a las que les sería aplicable el principio recogido en el procedimiento administrativo general: que la Administración está obligada a contestar a cuantas alegaciones presenten los ciudadanos en cualquier trámite de información pública.

* * *

Como **CONCLUSIÓN** de lo expuesto, se recomienda que los ayuntamientos, o cualquier otra administración actuante, respondan en forma razonada a todas y cada una de las alegaciones que presenten los ciudadanos durante los trámites de información pública a que están sujetos los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico, por disponerlo así el artículo 86-3º, párrafo 2º de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. En dicha contestación se deberá indicar si la alegación ha sido rechazada o aceptada, en todo o en parte, y, en su caso, los motivos por los que ha sido desestimada.

La misma obligación se debe predicar de todos aquellos trámites de información pública o audiencia a los interesados que establezca cualquier otra norma sectorial, con independencia de cuál sea la administración a la que le corresponda la competencia para tramitar el expediente.

Finalmente, se considera conveniente que la Administración notifique la aprobación definitiva del expediente a todos los ciudadanos que, con motivo del trámite de información pública, presenten alguna alegación.

7.3. LA CONVENIENCIA DE APROBACIÓN DE UNA LEY VASCA DE FAMILIAS NUMEROSAS

I- Introducción

Las políticas de protección a la familia en el Estado español tradicionalmente se han asociado a ciertos valores del régimen político anterior,