



INFORME  
AL PARLAMENTO  
VASCO  
1996

INFORME DEL ARARTEKO  
AL PARLAMENTO VASCO  
AÑO 1996

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.  
Papel reciclado.  
ISBN: 84-89776-02-4. Obra completa.  
D.L.: VI-105/97.



INFORME  
AL PARLAMENTO  
VASCO  
1996

# ÍNDICE

<b>CAPÍTULO I. PRESENTACIÓN .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO II. PRINCIPALES ACTUACIONES DEL ARARTEKO</b>	<b>21</b>
2.1. ACTUACIONES DE OFICIO .....	24
2.1.1. Actuaciones de control del cumplimiento de las recomendaciones dictadas en los informes extraordinarios presentados en ejercicios anteriores .....	25
2.1.2. Informe monográfico sobre la situación de los tres centros penitenciarios existentes en nuestra comunidad .....	34
2.1.3. Informe sobre los servicios de atención a la infancia en situación de riesgo y de desamparo en la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	59
2.1.4. Servicios de atención a menores infractores de la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	61
2.1.5. Trabajo monográfico sobre la problemática de los trabajadores temporeros en Álava y propuestas de mejora .....	62
2.2. ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL .....	72
2.2.1. Relaciones de colaboración con los colectivos, asociaciones y agentes sociales .....	72
2.2.2. Convocatoria de dos becas de investigación para 1996-1997	78
2.2.3. Colección sobre Derechos Humanos «Padre Francisco de Vitoria» .....	79
2.3. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON INSTITUCIONES AFINES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	80
2.3.1. XI Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo	80

2.3.1.1. El control de la Administración local por los comisionados parlamentarios .....	80
2.3.1.2. Una educación para la paz .....	80
2.3.1.3. La mujer como reclamante ante los Ombudsmen .....	87
2.3.1.4. Pobreza y solidaridad .....	108
2.3.2. Conferencia Europea de defensores del pueblo .....	121
2.3.3. Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de defensores del pueblo, comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos .....	121
2.3.4. Otras actividades relacionales. X Congreso Mundial de Psiquiatría .....	121
<b>CAPÍTULO III. RESUMEN DE LAS QUEJAS POR ÁREAS .....</b>	<b>127</b>
3.1. SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS .....	129
3.1.1. Sistemática del capítulo .....	129
3.1.2. Cuestiones transversales: problemática específica de mujeres, personas con discapacidades, menores, .....	129
3.2. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO .....	130
3.2.1. Introducción .....	130
3.2.2. Selección de quejas .....	132
3.3. CULTURA Y BILINGÜISMO .....	138
3.3.1. Introducción .....	138
3.3.2. Selección de quejas .....	139
3.3.3. Actuaciones de oficio .....	154
3.4. EDUCACIÓN .....	161
3.4.1. Introducción .....	161
3.4.2. Selección de quejas .....	162
3.5. FUNCIÓN PÚBLICA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ....	173
3.5.1. Introducción .....	173
3.5.2. Selección de quejas .....	177
3.5.3. Actuaciones de oficio .....	203

3.6.	HACIENDA .....	206
	3.6.1. Introducción .....	206
	3.6.2. Selección de quejas .....	208
	3.6.3. Actuaciones de oficio .....	233
3.7.	INTERIOR .....	234
	3.7.1. Introducción .....	234
	3.7.2. Selección de quejas .....	236
3.8.	JUSTICIA .....	246
	3.8.1. Introducción .....	246
	3.8.2. Selección de quejas .....	251
3.9.	MEDIO AMBIENTE .....	254
	3.9.1. Introducción .....	254
	3.9.2. Selección de quejas .....	257
3.10.	OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS .....	265
	3.10.1. Introducción .....	265
	3.10.2. Selección de quejas .....	266
3.11.	SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL .....	270
	3.11.1. Introducción .....	270
	3.11.2. Selección de quejas .....	272
	3.11.3. Actuaciones de oficio .....	279
3.12.	TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL .....	280
	3.12.1. Introducción .....	280
	3.12.2. Selección de quejas .....	281
3.13.	URBANISMO Y VIVIENDA .....	283
	3.13.1. Introducción .....	283
	3.13.2. Selección de quejas .....	284
3.14.	GESTIONES DIVERSAS .....	292
	3.14.1. Introducción .....	292
	3.14.2. Selección de quejas .....	292



<b>CAPÍTULO IV. ESTADÍSTICA</b> .....	297
4.1. OBSERVACIONES GENERALES .....	299
4.2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS .....	302
4.3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS .....	305
4.4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL .....	314
4.5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL .....	317
4.6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA .....	325
4.7. OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA .....	327
4.7.1. Oficina de atención directa de Vitoria/Gasteiz .....	329
4.7.2. Oficina de atención directa de Donostia/San Sebastián ...	331
4.7.3. Oficina de atención directa de Bilbao .....	332
4.8. QUEJAS DE OFICIO .....	334
4.9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO .....	335
DIAGRAMAS .....	339
<b>CAPÍTULO V. RESISTENCIA DE DETERMINADOS ORGANIS- MOS ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE INFOR- MAR EN EL PLAZO</b> .....	387
5.1. RELACIÓN DE ORGANISMOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUE- RIDOS PARA ENVIAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL ARARTEKO .....	391
A) Gobierno Vasco .....	391
B) Diputaciones forales .....	394
C) Ayuntamientos .....	396
D) Otros organismos públicos .....	404
5.2. RELACIÓN DE ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS DOS O MÁS VECES PARA EN- VIAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL ARARTEKO ..	405
A) Gobierno Vasco .....	405
B) Diputaciones forales .....	406

C) Ayuntamientos .....	407
D) Otros organismos públicos .....	412
5.3. RELACIÓN DE ORGANISMOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUE- RIDOS PARA CONOCER SU RESPUESTA ANTE UNA RESO- LUCIÓN DEL ARARTEKO .....	412
A) Gobierno Vasco .....	412
B) Diputaciones forales .....	414
C) Ayuntamientos .....	415
D) Otros organismos públicos .....	418
<b>CAPÍTULO VI. CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DIC- TADAS POR EL ARARTEKO .....</b>	<b>419</b>
6.1. RECOMENDACIONES PENDIENTES DE RESPUESTA Y/O DE RESOLUCIÓN DEFINITIVA .....	423
6.2. RECOMENDACIONES DESATENDIDAS .....	439
6.3. RECOMENDACIONES ATENDIDAS .....	448
6.4. CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL ARARTEKO EN LOS EXPEDIENTES TRAMITADOS DE OFICIO .....	458
<b>CAPÍTULO VII. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES CON CARÁCTER GENERAL .....</b>	<b>461</b>
7.1. NECESIDAD DE EVITAR EL EFECTO DISCRIMINATORIO DE LOS ANTECEDENTES PENALES .....	463
7.2. SOBRE LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE CON- TESTAR A LAS ALEGACIONES QUE PRESENTEN LOS CIUDA- DANOS EN LOS TRÁMITES DE INFORMACIÓN PÚBLICA .....	471
7.3. LA CONVENIENCIA DE APROBACIÓN DE UNA LEY VASCA DE FAMILIAS NUMEROSAS .....	476
7.4. LA EDUCACIÓN INFANTIL Y LA CONCILIACIÓN ENTRE RES- PONSABILIDADES FAMILIARES Y PROFESIONALES .....	486

7.5. SOBRE EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA PRODUCIDA POR LOS EQUIPOS MUSICALES INSTALADOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE HOSTELERÍA...	493
7.6. LA AUTORÍA Y LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN LOS EX- PEDIENTES SANCIONADORES TRAMITADOS POR INFRAC- CIÓN DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES REGULADORAS DE LA LIMPIEZA EN LOS SUPUESTOS DE DEPÓSITO DE BA- SURAS FUERA DEL HORARIO PERMITIDO .....	501
<b>CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>505</b>
<b>ÍNDICE DE MATERIAS .....</b>	<b>509</b>

CAPÍTULO I  
**PRESENTACIÓN**

Al presentar al Parlamento Vasco el informe preceptivo correspondiente a 1996, quiero fundamentalmente transmitir el contenido de las quejas de los ciudadanos. Las personas reclamantes se perciben a sí mismas, legítimamente, como sujetos de derechos y exigen que las administraciones públicas les traten como tales. En las páginas que siguen se encuentran, concentradas, muchas horas de paciente escucha, de lectura de cartas, de estudio sereno de las situaciones y argumentos presentados por los reclamantes. Se encuentra también el esfuerzo de atención prestada a las explicaciones y razones de los responsables de las administraciones supervisadas, así como las gestiones y propuestas realizadas por el Ararteko para conseguir una mejor atención a los ciudadanos y un respeto eficaz a sus derechos.

El fiel relato de la actividad de la institución del Ararteko a lo largo de 1996 quiere cumplir un doble objetivo. Uno, el del acto de responsabilidad propia. El Alto Comisionado responde ante el Parlamento Vasco. Da cuenta de lo realizado para cumplir con los cometidos que la Ley le señala. Y por otro, el de llamada a la responsabilidad del propio Parlamento. Para que éste tome en consideración las sugerencias y recomendaciones que, desde la independencia de criterio, hace su Comisionado como fruto del trabajo desarrollado a lo largo del año.

La actividad de la institución puede ser percibida y valorada a partir de datos cuantitativos y de aspectos cualitativos. Aquellos aparecen reflejados en términos estadísticos. Y éstos aparecen fundamentalmente en las razones, en los criterios y argumentos, con los que se analiza cada una de las cuestiones planteadas.

En el aspecto cuantitativo, hay que resaltar que este año, de nuevo, se incrementan las quejas recibidas. En un 44,9% respecto al año anterior. Además, es digno de mención, por lo que supone de exponente del trabajo realizado por el conjunto del personal de la institución, el dato de que a lo largo de 1996 se ha finalizado la tramitación de 1.041 expedientes de queja. Ello supone un incremento muy considerable, el 81%, sobre el año anterior. Las actuaciones de oficio, las comenzadas por propia iniciativa del Ararteko, han sido 86, cifra que dobla la del año anterior y cuadruplica la de 1994.

Especial recordatorio merecen los trabajos monográficos desarrollados. El relativo a la *Situación de las Cárceles en el País Vasco*, iniciado el año anterior, fue concluido en 1996. La presentación del mismo ante el Parlamento, dada la coyuntura en la que hubo de realizarse, fue seguida de alguna polémica. Creo que la misma contribuyó a que hubiese un cierto debate social, siempre necesario

si queremos que la sociedad respalde las medidas propuestas. A lo largo del año hemos podido constatar con satisfacción cómo el diagnóstico y las recomendaciones que hacíamos han sido estudiados con respeto y utilizados para apoyar iniciativas de mejora. Quiero destacar y agradecer el interés mostrado por el Defensor del Pueblo, a quien entregué el informe el 13 de marzo. Como continuación de este informe extraordinario, hemos seguido desarrollando actuaciones ante las distintas administraciones vascas, con el fin de establecer cauces de colaboración que redunden positivamente en las condiciones de los internos de los centros penitenciarios y de quienes trabajan para ellos.

Otro trabajo monográfico que se incluye en este informe se refiere a *Trabajo monográfico sobre la problemática de los trabajadores temporeros en Álava y propuestas de mejora*. Nos ha preocupado la situación de un contingente importante de personas que se desplazan todos los años a nuestra comunidad para realizar intensivamente trabajos de temporada, como la recogida de la uva y de la patata. Han sido analizadas, en el campo, sus condiciones de vida y de trabajo, la escolarización de sus niños, la vivienda, la atención sanitaria. Y nos hemos puesto en contacto con las administraciones que pudieran intervenir y hemos sugerido medidas preventivas que puedan aplicarse el próximo año.

Seguimos analizando el *Sistema de atención a menores en situación de desamparo en la CAPV* y esperamos poder ofrecer los resultados próximamente.

Ha habido novedades en el año 1996 en la actividad de la institución. Quiero destacar dos: las oficinas territoriales y el cuestionario.

Una de mis preocupaciones desde que accedí a la institución como titular de la misma ha sido la de acercarla a los ciudadanos. Por ello mantenemos relación muy estable con asociaciones, ONG..., los cuales son cauces de acción social y sensores de necesidades y carencias. Pero, además, para facilitar el acceso de las personas al Ararteko se han abierto este año oficinas de atención directa en Donostia/San Sebastián y en Bilbao. Con este acercamiento de la institución a los ciudadanos, éstos cuentan ahora en cada territorio histórico con un punto permanente de referencia y de servicio. La buena acogida que han tenido estas oficinas queda patente en que, a pesar de haber comenzado su actividad en el segundo semestre, el número de visitas recibidas en la institución se ha incrementado en un 165% con respecto al año anterior.

El año pasado incorporábamos en el informe un dato cuantitativo nuevo. Pensábamos que podía ofrecer una magnitud, comparable año tras año, que proyectase una imagen global del resultado final, en términos de eficiencia medible, de la tramitación de las quejas ciudadanas. Se trata de la relación que hay entre el número de reclamantes a los que el Ararteko les da la razón, y el total de ellos. Este año, de las quejas examinadas y cuya tramitación ha finalizado en 1996, el 43,42% han sido consideradas como reclamaciones en las que asistía la razón al ciudadano. Hay que señalar, además, que algo más de las dos terceras partes de las recomendaciones y sugerencias dirigidas por el Ararteko a las administraciones públicas vascas han sido aceptadas y tenidas en cuenta.

Estas cifras son muy altas y confirman, también este año, los resultados del ejercicio de una magistratura no coercitiva, sino persuasiva y mediadora. Estos datos avalan la eficacia de tales procedimientos en la solución de problemas.

Pero me parecía importante conocer, además de estos datos objetivos sobre resultado de la gestión específica del Ararteko, otros datos sobre la percepción subjetiva que los usuarios del servicio tienen del mismo. Acercarnos a los ciudadanos algo más, para preguntarles qué piensan de la intervención del Ararteko.

De este modo, podríamos conocer cuáles son, desde la óptica de las personas que han acudido a la institución, los puntos débiles en nuestro funcionamiento. Para tratar de mejorarlos.

Con este fin, a partir del 1 de enero de 1996, cuando se finaliza la tramitación de una queja y se le envía a la persona reclamante el resultado de nuestra gestión, se le adjunta un cuestionario impreso. Así puede responder de forma voluntaria y anónima sobre la valoración que le merecen los distintos aspectos de la actividad de la institución como servicio público: la información recibida, el tiempo transcurrido, la eficiencia en la solución del problema, etc. La acogida de esta iniciativa ha sido importante a juzgar por el número de respuestas recibidas, del orden del 50%. A partir de ellas, se han extraído unas conclusiones con un alto grado de fiabilidad ya que, tanto el tamaño de la muestra como la ausencia de sesgo significativo respecto al conjunto de la población analizada, así lo garantizan.

El contenido de las respuestas, positivas a todas luces, corrobora la validez del servicio que ofrece la institución del Ararteko y estimula a quienes trabajamos en ella a perseverar en el empeño. Las observaciones críticas y las sugerencias son también acicate valioso para depurar procedimientos.

La proyección del Ararteko en los foros de relación entre instituciones homólogas se ha concretado este año en la participación en las XI Jornadas de Defensores, celebradas en León los días 25 y 26 de setiembre; en la Asamblea del Instituto Europeo del Ombudsman, celebrado en Ljubljana, Eslovenia, el día 21 de setiembre; y el Congreso de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, en Querétaro, México, los días 15-19 de abril.

Las aportaciones de la institución en estos marcos, como puede verse en el informe, se han centrado este año en *Pobreza y Solidaridad*, en el marco del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza decidido por la Asamblea de la ONU, y *Las Mujeres como Reclamantes ante los Comisionados Parlamentarios*.

El Ararteko ha participado también en actividades promovidas y coordinadas por el Defensor del Pueblo. Así, intervino en la Jornada Insumisión y Objeción de Conciencia el 18 de julio en la Universidad de Verano de El Escorial, y en el X Congreso Mundial de Psiquiatría, en Madrid, el 24 de agosto, desarrollando el tema *La Protección de los Derechos de los Enfermos Mentales*.

Todas estas labores se inscriben en la promoción de los derechos humanos y en el apoyo a instituciones que asumen la labor de su defensa.

Con esta misma finalidad se han otorgado dos becas para investigar sobre *Justicia, Paz y Protección Internacional de los Derechos Humanos: la experiencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia*; y sobre *Mecanismos de inclusión y exclusión social para las personas seropositivas en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Y se han publicado en nuestra colección Fray Francisco de Vitoria, *El control interinstitucional en la Unión Europea*, de M<sup>a</sup> José Fernández de Landa Montoya, y *Hezkuntza- eta hizkuntza- eskubideak indarreko lege-araubidean*, de Ander Bergara.

De acuerdo con las funciones preventivas que la ley confiere al Ararteko, en el sentido de sugerir y recomendar modificaciones en las prácticas administrativas e, incluso, en los instrumentos normativos, quiero ofrecer a la consideración del Parlamento las siguientes recomendaciones de carácter general:

- . Necesidad de evitar el efecto discriminatorio de los antecedentes penales.
- . Sobre la obligación de la Administración de contestar a las alegaciones que presenten los ciudadanos en los trámites de información pública.
- . La conveniencia de aprobación de una ley vasca de familias numerosas.
- . La educación infantil y la conciliación entre responsabilidades familiares y profesionales.
- . Sobre el control de la contaminación acústica producida por los equipos musicales instalados en los establecimientos públicos de hostelería.
- . La autoría y la presunción de inocencia en los expedientes sancionadores tramitados por infracción de las ordenanzas municipales reguladoras de la limpieza en los supuestos de depósito de basuras fuera del horario permitido.

Invito a asomarse a las páginas que siguen con el ánimo de auscultar el palpito de necesidades sentidas, apremiantes, de ciudadanos y ciudadanas, personas descontentas por una u otra razón con las administraciones que deben atenderles.

Con toda seguridad encontrarán en demasía aspectos negativos. Es consecuencia de que una función primordial del Ombudsman consiste precisamente en hacer de colector que reciba las quejas, el dolor de la impotencia y tantos cansancios. Sirva esta contemplación del reverso de la sociedad para ayudarnos a comprenderla más integralmente.

Desde esa comprensión pretende el Ararteko ser referente nítido de diálogo, de mediación y de profunda solidaridad entre las personas. Caminar junto a cada habitante de este país que necesite apoyo, haciendo propia su demanda, es la realidad del día a día de cuantos trabajamos en esta institución. Es duro. Y también, hermoso.

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 refleja las actuaciones de oficio llevadas a cabo durante el ejercicio 1996.

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

Sin embargo, en este capítulo sí se reflejarán los estudios monográficos realizados durante el año que nos ocupa, así como las actuaciones de seguimiento de los informes extraordinarios presentados en años anteriores.

Por una parte, se da cuenta de las actuaciones efectuadas durante el año 1996 de finalización del informe sobre la situación de las cárceles en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se entregó al Parlamento Vasco en el mismo año.

Se hace referencia, asimismo, al informe sobre la situación de los servicios de atención a la infancia en situación de riesgo y desamparo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuya primera fase ha sido finalizada en este ejercicio.

Además se refleja la puesta en marcha en el último trimestre de 1996 del informe sobre menores infractores, que se terminará en el año 1997.

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, o la publicación de monografías referidas a esta materia.

Se incluye también un apartado en el que se reflejan las relaciones mantenidas por la institución con los sectores más activos de la sociedad vasca, a través de sus asociaciones y organizaciones no gubernamentales, como muestra del esfuerzo de acercamiento de esta institución a la sociedad civil para pulsar y canalizar sus problemas e inquietudes.

Para finalizar, en un último apartado se describen 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 el Ararteko en estos foros de encuentro, pues estimamos que deben tener una difusión más amplia a través del presente informe.

Se refleja, además, dentro de estas actividades relacionales, la participación del Ararteko en el X Congreso Mundial de Psiquiatría celebrado en Madrid.

## 2.1. ACTUACIONES DE OFICIO

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

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

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

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

La situación de los centros de detención, tanto municipales como de la Ertzaintza, la situación de los internos en centros psiquiátricos, así como las residencias de la 3ª edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco fueron objeto de informe en años anteriores.

En 1996 se presentaron al Parlamento Vasco los informes monográficos realizados durante 1995, sobre la asistencia no residencial a la 3ª edad y sobre la situación de las cárceles en la Comunidad Autónoma del País Vasco, estando pendientes de presentación sendos informes sobre la situación de los menores, que por su complejidad se está desarrollando en dos trabajos diferenciados, uno sobre menores en situación de desamparo, y otro sobre menores infractores, informes que se presentarán al Parlamento a lo largo de 1997.

En el informe al Parlamento correspondiente al ejercicio de 1995 se llamaba la atención sobre el incremento puramente cuantitativo de las actuaciones de

oficio. Durante 1996 se han iniciado 86 actuaciones de oficio concretas, lo que supone un incremento del 126% respecto al año anterior. Asimismo, siguiendo la metodología marcada en dicho informe, las actuaciones de oficio concretas no son tratadas en este capítulo, sino en el tercero, y han sido incluidas en las respectivas áreas junto a las actuaciones de tramitación de las quejas.

Este apartado recogerá, sin embargo, las actuaciones llevadas a cabo durante 1996 en seguimiento de las recomendaciones contenidas en los informes monográficos anteriores.

### **2.1.1. ACTUACIONES DE CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DICTADAS EN LOS INFORMES EXTRA-ORDINARIOS PRESENTADOS EN EJERCICIOS ANTERIORES**

#### **Calabozos y depósitos municipales**

En 1991 se hizo público un informe en que, además de señalar los antecedentes normativos y estudios de derecho comparado respecto al funcionamiento de los calabozos y centros de detención en países de nuestro entorno, se detallaban las deficiencias que habían sido observadas en aquellas dependencias que fueron objeto de inspección, realizándose, a modo de conclusión, una serie de recomendaciones sobre las condiciones que deben reunir los centros de detención y el trato a los detenidos.

En el informe citado se señalaba que la existencia de distintos ámbitos competenciales pueden originar la coexistencia de varios centros de detención en la misma localidad.

En el estudio se hacía un seguimiento de los depósitos municipales y de los calabozos de la Ertzaintza, por ser ambos servicios administrativos sometidos al ámbito de control de esta institución.

Se pretende que los informes sean un instrumento de trabajo y que las recomendaciones contenidas en los mismos sirvan para mejorar la prestación del servicio público. En este sentido, se han llevado a cabo actuaciones de oficio para realizar un seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones recogidas en aquel informe.

#### **Depósitos municipales**

El nuevo Código Penal, en su art. 37, prevé, con relación al cumplimiento de las penas privativas de libertad, que el arresto de fin de semana se puede cumplir en depósitos municipales cuando no exista un centro penitenciario en el partido judicial donde reside el penado.

Esta previsión supone un motivo añadido para el seguimiento que hemos realizado con relación al cumplimiento de nuestras recomendaciones.

El despliegue progresivo de la Ertzaintza ha propiciado que sea ésta, en algunos casos, la que haya asumido la custodia de detenidos, cerrándose depósitos municipales en algunas localidades como **Gernika-Lumo**.

Con anterioridad, a consecuencia del informe, se había cerrado el depósito de la policía municipal de **Ordizia** siendo trasladados los detenidos a las dependencias de la Ertzaintza de **Beasain**.

En otros casos como el de **Rentería** se mantienen las instalaciones del depósito municipal, aunque a las mismas se les da un carácter de provisionalidad, pues está pendiente de la terminación de las obras que le permitirá tener una nueva ubicación.

En la visita girada a las citadas instalaciones pudimos comprobar que las mismas no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad que justifiquen su mantenimiento, y, si bien es cierto que apenas se utilizan, es aconsejable que, mientras no se disponga de nuevas instalaciones, los detenidos sean trasladados a otras dependencias.

La visita al depósito municipal de **Donostia/San Sebastián** nos produjo una impresión desfavorable, pues tanto las instalaciones como el estado de conservación de las mismas no pueden ser consideradas como dignas y aceptables. Para unas dependencias que registran anualmente entre 800 y 1.000 personas detenidas se requieren unas condiciones más apropiadas.

En primer lugar, aunque los vehículos tienen entrada independiente desde el exterior, el acceso desde el interior del edificio hay que hacerlo a través de tramos de escalera en que no se ha desarrollado ninguna de las medidas previstas en la normativa para la supresión de barreras urbanísticas y arquitectónicas.

Ya en el interior de los calabozos, el aspecto, quizás por las propias características de las instalaciones, es de suciedad y mal olor. El depósito ubicado en el sótano consta de 2 celdas individuales de 1,30x3 metros y otras dos dobles, de 3x2,30 metros aproximadamente.

Las mantas y colchones que se proporcionan a los detenidos parecen haber sido utilizados en numerosas ocasiones; por ello, es aconsejable la utilización de esterillas y mantas desechables.

Además, la sala de reconocimiento y toma de declaraciones, dado su espacio reducido y mal equipado, hace difícil que se realicen con un mínimo de garantía las numerosas funciones a que actualmente se dedica, tales como rueda de reconocimiento, toma de declaraciones, entrevistas con el abogado; debería ser ampliada.

Es aconsejable que se utilicen otros sistemas de vigilancia, pues la instalación de una cámara de televisión en el interior de la celda puede ser considerado como atentatorio a la intimidad de las personas detenidas.

La visita a las dependencias de la policía local de **Durango** se realizó para comprobar si las autoridades municipales habían adoptado medidas para mejorar las condiciones del depósito de detenidos, como seguimiento de recomendaciones contenidas en nuestro informe.

Se constató que las dependencias habían sido recientemente reformadas y las obras estaban a punto de concluir. Dispone de 4 celdas amplias en las que se ha utilizado una pintura especial que facilita la limpieza. Entre ellas una también dispone de ducha y en la misma se han instalado barrotes, pues los que sufren claustrofobia suelen preferir este tipo de instalaciones. La ubicación del calabozo

no ha permitido la instalación de ventanas en las celdas, pero la pared situada enfrente de las mismas tiene ventana de cristal translúcido a media altura, que da más amplitud a la estancia.

Dado el escaso número de detenciones, se ha dotado a cada celda de un sistema de calefacción y aire frío independiente.

El calabozo, ubicado en un edificio anexo a la comisaría, en los bajos del antiguo juzgado, no tiene acceso independiente para vehículos, pero es posible acometer obras que permitan el acceso directo a través de un patio lateral; por tanto, es recomendable que se realicen dichas obras.

Durango con 24.000 habitantes es el único municipio de la zona que cuenta con depósito de detenidos. También es el único en el que la policía local realiza horario nocturno. Dispone de una unidad destinada a policía judicial compuesta de 3 agentes y un responsable. En la actualidad está encargándose de los arrestos domiciliarios pero desconocen el alcance de las previsiones que el nuevo código penal pueda suponer para su actividad.

## **Calabozos de la Ertzaintza**

El Departamento de Interior del Gobierno Vasco está realizando importantes obras de remodelación de los calabozos como consecuencia de las recomendaciones del Consejo de Europa tras la visita de una delegación del Comité de Prevención de la Tortura realizada en abril de 1994, que coinciden básicamente con las realizadas en el informe extraordinario del Ararteko. Este plan de adaptación de los centros de detención de la Ertzaintza ha motivado que muchos de estos centros se encuentren en obras, situación que fue tenida en cuenta a la hora de planificar un calendario de visitas.

Se visitó el calabozo de la Ertzaintza de **Rentería**, donde se estaban realizando obras de remodelación, por lo que los detenidos estaban siendo trasladados a la sub-comisaría de la Ertzaintza de **Amara (Donostia/San Sebastián)**.

Con posterioridad, en la visita realizada a las dependencias de la citada subcomisaría pudimos comprobar que esta incidencia de traslado no se reflejaba en el libro de registro. Si bien la custodia de los detenidos se hace por los propios efectivos de la comisaría de procedencia, es aconsejable que esta circunstancia y cualquier otra se refleje en el libro de detenidos.

En la inspección a la comisaría de **Hernani** observamos que el tamaño de las celdas individuales no se adapta a las recomendaciones de nuestro informe ni a la normativa europea, pues las 8 celdas individuales de que dispone tienen unas dimensiones de 1,80x2,55 metros aproximadamente.

El aseo tiene una superficie de 1x2 metros y carece de cualquier sistema que preserve la intimidad de los detenidos. Es aconsejable acometer obras de remodelación.

Al intentar visitar el calabozo de la Ertzaintza de **Tolosa** se nos comunicó que estaba en obras, por lo que los detenidos eran trasladados a la comisaría de Beasain.

En la visita efectuada a la misma pudimos comprobar que no se había previsto que los sanitarios contaran con alguna medida que preservara la intimidad de las personas detenidas. Es recomendable realizar obras de remodelación, para que mediante la colocación de muros a media altura o cualquier otro sistema se dé solución a este problema.

En **Donostia/San Sebastián** se visitaron los calabozos de **Amara** y **Ondarreta**.

En primer lugar se giró visita a la subcomisaría de Amara, a donde provisionalmente eran conducidos los detenidos de Rentería y Ondarreta, al estar en obras ambas comisarías.

Pudimos comprobar que, a pesar de ser una subcomisaría que habitualmente no tiene detenidos, en ese momento estaba en pleno funcionamiento. De las 12 celdas individuales, 8 acababan de ser desalojadas. De entre ellas, 5 habían sido fumigadas, por lo que no podían ser usadas en 24 horas.

Hablamos con un joven de 18 años detenido esa madrugada en Rentería que carecía de esterilla y al que únicamente se le había facilitado una manta.

En Amara no disponen de libro de registro de detenidos y en la comisaría de procedencia (Rentería) tampoco se había dejado constancia del traslado.

A pesar de tener conocimiento de que la comisaría de Ondarreta estaba inutilizada momentáneamente por las obras, acudimos para comprobar si en las mismas tenían el libro de registro de las personas detenidas en Amara. Se nos indicó que no era necesario registrar los traslados, pues todos los calabozos son dependencias de la Ertzaintza. Les advertimos de la conveniencia de hacer constar en el libro todas las incidencias de la detención, así como los traslados.

En **Bilbao** se visitaron los calabozos de la Ertzaintza, tanto de la comisaría de **Txurdinaga** como de la comisaría de **Deusto**.

Txurdinaga funciona como unidad de tráfico, por lo que habitualmente hay pocos detenidos, aunque en ocasiones también recibe detenidos de la comisaría de Deusto. Consta de 12 celdas de 3x2 metros aproximadamente. Dos de ellas, tienen barrotos y una, la comunitaria, es más grande. Dispone de dos sanitarios y una ducha pero en ninguno se han instalado sistemas para preservar la intimidad de las personas detenidas. Es aconsejable la instalación de muros a media altura, medida que ya se ha adoptado en otras comisarías.

El sistema de calefacción es el general del edificio y, según nos comentaron, últimamente les está originando muchos problemas. En el momento de la visita hacía mucho frío y, aunque no había ninguna persona detenida, sería aconsejable instalar algún sistema complementario, como ya existe en otras dependencias de la misma comisaría.

Al examinar el libro de registro de detenidos, pudimos comprobar que los folios estaban sin ningún tipo de numeración. Les indicamos que esta circunstancia permite falsear datos y que debe ser modificada.

La comisaría de la Ertzaintza de Deusto presenta un aspecto aceptable aunque algunas celdas son de dimensiones muy reducidas. Las instalaciones son nuevas, bien conservadas, y se ha utilizado pintura plástica para facilitar la

limpieza. Es aconsejable que en la ducha y los sanitarios se instale alguna medida para preservar la intimidad de las personas detenidas.

Al examinar los libros correspondientes a 1996, observamos que las páginas estaban selladas y foliadas. Sin embargo, el utilizar libros en que únicamente se pueden anotar 50 detenciones, y teniendo en cuenta que cada libro empieza siempre por el nº 1, puede inducir a error. Se ha recomendado que busquen un sistema en que, sin ningún género de dudas, se pueda saber cuántas detenciones se han practicado a lo largo del año y el número correspondiente a cada una.

En la comisaría de la Ertzaintza de **Sestao** se comprobó que se estaban llevando a cabo las obras de reforma necesarias para que los calabozos se adecuen a las recomendaciones contenidas en el informe del Ararteko y a la normativa europea. Tanto las dimensiones de las celdas como el sistema de iluminación y los materiales empleados se consideran correctos. Una vez finalizadas las obras, se girará una nueva visita para comprobar el estado de las dependencias y otras incidencias que puedan afectar a las personas detenidas.

La visita a la subcomisaría de la Ertzaintza de **Amorebieta** se realizó al tener conocimiento de que, debido a las obras de remodelación en la comisaría de Durango, los detenidos eran trasladados allí o a las dependencias de la policía municipal de Durango.

Sin embargo, los ertzainas de la citada subcomisaría nos manifestaron que, desde que se inauguró el centro, hacía 5 años aproximadamente, no había habido detenidos. Todo estaba limpio y nuevo, pues no se usa.

El calabozo consta de una única celda de 4x2,20 metros. Se ha utilizado una pintura especial que facilita la limpieza. En el interior de la celda hay una ventana de ladrillo translúcido. En las dependencias no hay taquillas, ni mantas, ni esterillas. El sanitario no dispone de ningún sistema para preservar la intimidad.

Al solicitar el libro de registro, se nos indicó que no existe y que, en caso de que hubiera detenidos procedentes de la comisaría de Durango, ésta se encargaría de registrarlos.

La utilización del calabozo, aunque sea con carácter provisional, implica la necesidad de que en la misma se instalen taquillas, y que en los sanitarios se instale algún sistema para preservar la intimidad de las personas.

Después de visitar la subcomisaría de Amorebieta y comprobar que la misma no había recibido ningún detenido procedente de la comisaría de Durango, decidimos inspeccionar las instalaciones y comprobar *in situ* las condiciones y estado de los calabozos.

Visitamos las dependencias donde se están realizando las obras y pudimos observar que las mismas disponen de entrada independiente para vehículos, y que está previsto un espacio para realizar las reseñas fotográficas, toma de declaración del detenido, rueda de reconocimiento y visitas. En los sanitarios se han colocado muros a media altura para preservar la intimidad. No obstante, las obras tardarán todavía un tiempo en finalizar.

Manifestamos nuestra sorpresa al haber comprobado que no enviaban detenidos a la comisaría de Amorebieta, a lo que se nos indicó que, habida cuenta



que el Juzgado de Durango sólo funciona por las mañanas, a menudo, si no son delitos graves, mandan a los detenidos a su casa, citándoles para la comparecencia ante el juez. En caso de tener que pernoctar, los envían a los calabozos de la policía municipal, y sólo cuando se trata de retenerlos unas horas utilizan provisionalmente las antiguas instalaciones.

El antiguo calabozo, es una edificación aneja al edificio principal, que consta de cuatro celdas de 1,5x3 metros aproximadamente, habiéndose habilitado provisionalmente dos. Las otras dos se utilizan como almacén. Tanto el edificio como las celdas presentan un aspecto sucio y descuidado, pudiéndose considerar que no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad, por lo que recomendamos que dejen de utilizarse en todo caso.

Examinado el libro de detenidos, observamos que en el mismo no se hacía mención de los traslados de detenidos a otras dependencias. Se indicó la conveniencia de incluir todas las incidencias en el libro. Si bien es cierto que la propuesta tuvo una acogida favorable, habida cuenta de que esta circunstancia ya se había detectado en otras dependencias y que el sistema utilizado es común a todas las comisarías, acordamos dirigir nuestra propuesta al Departamento de Interior del Gobierno Vasco para que sea tenida en cuenta y adoptada en todas las dependencias de la Ertzaintza.

También con carácter general, dada la importancia de las obras de remodelación que se están llevando a cabo en muchas comisarías, recomendamos que en la realización de las mismas se cumpla la normativa para la supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas, con el fin de facilitar la accesibilidad a los edificios de las personas con discapacidades.

Asimismo, con carácter general se aconseja la realización de obras para que los sanitarios y duchas de todos los calabozos dispongan de medidas que preserven la intimidad de las personas. Además, hay que tener en cuenta que la población reclusa femenina ha aumentado considerablemente en los últimos años, y que por los calabozos pasan personas de diferentes edades y sexos, debiéndose garantizar el respeto a la intimidad durante este período de tiempo, aunque el mismo se trate de reducir al mínimo imprescindible.

## **Las residencias de la tercera edad**

En el informe extraordinario sobre las residencias de la tercera edad en nuestra comunidad se llamó la atención sobre las carencias y necesidades que afectan a los servicios públicos destinados a atender a este colectivo, que, por sus especiales características, necesita de una especial protección.

En el estudio se comprobó que la oferta residencial en la CAPV únicamente alcanzaba al 3,34% de los ancianos vascos. Por otra parte, la atención que requieren las personas ancianas con discapacidades obliga a dar prioridad a las necesidades de este colectivo.

En el informe se resaltó la importancia de que las residencias de nueva creación se ajusten a un modelo mixto y se dé prioridad, en todo momento, al ingreso de personas con discapacidades. Se apuntó también la conveniencia de

ampliar las ofertas asistenciales alternativas que permitan a los ancianos permanecer en su entorno habitual.

El aumento de la oferta asistencial, las características de los residentes y la nueva normativa sobre servicios sociales apuntan a la necesidad de hacer un seguimiento en profundidad de nuestras recomendaciones y una redefinición de lo que se ha dado en llamar el espacio sociosanitario.

Durante 1996 se han visitado la Residencia Asistida de Leioa, de titularidad pública, y la Clínica Álava, privada, pues ambas aparecieron en el informe como inadecuadas en algunos aspectos.

El objeto de la visita era comprobar el estado de las instalaciones y hacer un seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe sobre la situación de las residencias de tercera edad.

### **Clínica Álava**

Situada en un barrio residencial periférico de la ciudad de Vitoria/Gasteiz, dispone de espacios amplios, bien iluminados y con jardines exteriores, que, sobre todo en verano, son utilizados por los residentes.

No se ha adoptado ninguna de las recomendaciones del informe, y el deterioro que supone el paso del tiempo hace más patente la necesidad de reformar las instalaciones.

Las sillas de ruedas no entran en los baños de las habitaciones, no hay superficies antideslizantes, ni timbre en los baños. Este problema se ha solventado utilizando los baños geriátricos.

Las actividades sociorecreativas son escasas. No existe servicio de rehabilitación, ni terapia ocupacional, ni psicoterapia, si bien las características de los residentes -la mayoría con un grado muy alto de dependencia funcional, y algunos de ellos con gran deterioro físico y psíquico- impiden la aplicación de los estándares válidos en otros centros. La dirección del centro nos manifestó que estaba en estudio la contratación de un equipo para llevar a cabo este tipo de actividades.

La configuración de la Clínica Álava como centro mixto -residencia asistida y hospital especial- y la necesidad, cada vez mayor, de dar cobertura a personas con graves disfunciones hacen necesaria la redefinición de los espacios sociosanitarios, para dar solución a los problemas que presentan este tipo de residentes.

### **Residencia asistida de Leioa**

Los problemas que se detectaron en las instalaciones cuando se realizó el informe no sólo persisten, sino que se han agudizado, dado el deterioro motivado por el transcurso del tiempo y la falta de inversión en aspectos materiales. Por otra parte, los residentes cada vez tienen mayores discapacidades.

En cuanto a la accesibilidad, sólo los baños geriátricos tienen suelo antideslizante. Sin embargo, los mayores problemas vienen dados por las

especiales características del edificio. La existencia de 60 habitaciones con 4 camas cada una, sin espacio suficiente para utilizar sillas de ruedas, grúas u otras ayudas técnicas hace más penosa aún la situación de los residentes. Por otra parte, la utilización, cada vez mayor, de las galerías anexas como comedor origina problemas no sólo de tipo higiénico-sanitario, sino que se crean situaciones que pueden considerarse atentatorias a la intimidad de las personas.

(En la actualidad, de los 300 residentes, únicamente utilizan el comedor 87, y los 213 restantes comen en las galerías. Se están sirviendo desayunos junto a las habitaciones sin que se haya retirado la suciedad de la noche, y es frecuente que mientras unas personas cenan se desnude a otras en los pasillos).

La participación en las actividades del centro es escasa. En la actualidad se ha disminuido la oferta, ya que se ha suprimido el personal de animación y tiempo libre. Cuando se realizó el estudio había dos personas contratadas para este tipo de actividades, y en la actualidad se está funcionando sólo con personal voluntario.

Aunque la labor del voluntariado es muy importante, es aconsejable que el diseño y programación de actividades la realice el profesional, y que en el desarrollo del programa participen también voluntarios.

Las asistentes sociales del centro nos manifestaron su preocupación ante los diversos aspectos jurídicos a que diariamente tienen que hacer frente sin contar con una cobertura legal adecuada. El principal problema es el de las incapacitaciones. En muchas ocasiones se ven obligados a actuar como si tuvieran la guarda de hecho, sin ningún soporte jurídico para ello. Es recomendable que el IFAS asuma la tutela cuando ésta sea la única alternativa ante la carencia de familiares o allegados que la ejerzan.

Otro problema es la inseguridad jurídica que plantea el Decreto Foral 180/93 de 2 de noviembre del Territorio Histórico de Bizkaia. En el art. 9 del mismo se habla de reconocimiento de deuda, faltando un desarrollo normativo del precepto que prevea los supuestos en que esta obligación es exigible.

En la actualidad se están produciendo diversos fenómenos sociales que necesitan ser analizados en profundidad para dar una respuesta adecuada a los mismos.

Por una parte, los municipios muy poblados, en los que la incidencia del paro ha sido mayor, no pueden cubrir las aportaciones que por ley les corresponden y, sin embargo, las personas que viven en los mismos son las que más necesitan estos servicios. Los responsables públicos deberán arbitrar medidas para dar solución a esta problemática y posibilitar que los sectores más desprotegidos de la sociedad reciban las ayudas necesarias.

Por otra, las residencias de ancianos acogen a un número cada vez mayor de personas con discapacidades y que presentan un fuerte deterioro mental.

Ello provoca que convivan en un mismo centro residentes a los que cada vez se ofertan menos actividades ocupacionales, con otros que por su deterioro mental precisarían asistencia psiquiátrica en el propio centro, limitando los desplazamientos a un centro psiquiátrico sólo a los supuestos graves.

Ello supone la necesidad de definir y coordinar los espacios sociosanitarios, formar a los profesionales y crear las condiciones adecuadas para atender a los

ancianos que por sus características no deben ser catalogados como enfermos, pero a los que no se puede únicamente ofrecer un servicio residencial.

## **Los psiquiátricos**

Durante 1996, al igual que años anteriores, ha proseguido la labor de inspección y visita de los hospitales psiquiátricos de la Comunidad Autónoma, tanto de los centros públicos como de los privados con camas concertadas. Estas visitas periódicas se iniciaron a raíz del informe monográfico elaborado en 1991.

A lo largo del año se visitaron dos hospitales o centros psiquiátricos privados, en concreto, el psiquiátrico de Usurbil y el Sanatorio-psiquiátrico Hermanos San Juan de Dios en Santa Águeda (Mondragón), y, además, un hospital público, esto es, la unidad psiquiátrica del Hospital General de Basurto.

Respecto al Sanatorio-psiquiátrico San Juan de Dios, es preciso destacar el esfuerzo financiero y la importante transformación que han promovido los hermanos de San Juan de Dios en su centro de Mondragón, realizando una inversión que se calcula superior a 1.000 millones de pesetas.

En este sentido, se ha derribado el pabellón de San Rafael, y en su lugar se han construido tres nuevos pabellones simétricos, de menor tamaño, destinados respectivamente a las siguientes funciones: administración y despachos médicos, cortas estancias y psicogeriatría.

También, se ha rehabilitado parcialmente el pabellón principal del Sagrado Corazón, que está declarado como bien de interés cultural, no obstante, queda aún pendiente de renovar la zona de habitaciones.

Asimismo, se ha mejorado y ampliado sustancialmente la zona ajardinada, ofreciendo el conjunto más armónico y equilibrado.

En cuanto al número de camas, ha aumentado de 372 a 400. En resumen, hay que valorar como loable la actuación de modernización y mejora de las instalaciones del hospital psiquiátrico que han acometido los Hermanos San Juan de Dios.

Respecto a la visita realizada a la unidad psiquiátrica, Pabellón Escuzza, del Hospital General de Basurto, cabría resaltar las cuestiones que a continuación se exponen.

Sería deseable que el Pabellón Escuzza se dedicara exclusivamente a la atención psiquiátrica y, por tanto, se trasladaran a otro pabellón las camas de oncología allí ubicadas. Al parecer, está previsto adoptar esta medida en 1997.

También sería conveniente incorporar la zona ajardinada adyacente al pabellón Escuzza, cerrándola, de tal manera que pueda ser utilizada de forma habitual por los pacientes, sin necesidad, como ocurre actualmente, de que únicamente puedan salir al exterior cuando les vienen a visitar sus familiares. Esta cuestión se considera fundamental, ya que los enfermos permanecen los 20 días que suele durar la estancia sin poder salir del pabellón para pasear o tomar el aire.

Durante esta visita se inspeccionó, asimismo, la unidad penitenciaria del Pabellón Jado, donde se comprobó que se había realizado una completa

reforma, reduciendo el número de habitaciones -actualmente han quedado dos habitaciones dobles y una individual- y, que en ese momento no había ningún enfermo mental internado en la unidad penitenciaria.

### 2.1.2. **INFORME MONOGRÁFICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS TRES CENTROS PENITENCIARIOS EXISTENTES EN NUESTRA COMUNIDAD (Presentación del informe y actuaciones posteriores)**

#### A/ **Pasos previos a la elaboración del informe monográfico**

En el informe ordinario correspondiente al año pasado quedaron recogidos, de un modo más o menos extenso, los pasos dados por el Ararteko **durante el año 1995** para analizar en profundidad la situación de los tres centros penitenciarios situados en nuestra Comunidad. En concreto, en aquel informe (cfr. pp. 30-39) se abordaban tres cuestiones previas a la elaboración del trabajo monográfico propiamente dicho:

- 1) El **marco de actuación** de la intervención del Ararteko (Convenio marco entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Justicia en materia penitenciaria, y justificación de nuestra intervención)
- 2) La **metodología de trabajo** utilizada en el análisis (Metodología de carácter cualitativo y que utilizaba como fuentes primarias de información a las personas usuarias y a los equipos de trabajo de los propios centros)
- 3) Los **pasos dados** durante el año 1995 (Pasos dados antes de la realización de las visitas; pasos dados en las visitas a los tres centros; y reuniones con los colectivos de apoyo a las personas presas)

Lógicamente, el informe ordinario del año 1995 se limitaba a recoger las cuestiones abordadas durante ese año, pero sin entrar en el análisis de la situación de los centros penitenciarios, aún no acabado por aquellas fechas y que sería objeto de un informe extraordinario pocos meses más tarde.

#### B/ **Presentación del informe y reacciones al mismo**

El 12 de marzo de este año 1996 el Ararteko hizo entrega del informe extraordinario *Situación de las cárceles del País Vasco* al **Parlamento Vasco**.

Aquel mismo día se entregó el informe a los **directores de los tres centros** penitenciarios, y en los dos días siguientes fue presentado también ante el **Defensor del Pueblo** (día 13 de marzo) y ante los responsables de la política penitenciaria del **Ministerio del Interior** (día 14 de marzo). Y a la semana siguiente se presentó el informe a los **colectivos de apoyo a las personas presas** con quienes se había contado anteriormente (reuniones de los días 18, 20 y 21 de marzo).

A pesar de los meses transcurridos desde entonces, conviene retomar la **polémica que el informe suscitó** en aquellos días. Una polémica que podía tener una dimensión positiva -en cuanto aportase a la concienciación de la sociedad sobre la situación de las personas encarceladas- pero que, desgraciadamente, al llevarse al terreno de la justificación profesional o institucional y al realizarse, en gran medida, a través de los medios de comunicación, supuso un desgaste de energías poco útil para alcanzar el objetivo central del informe del Ararteko: mejorar la situación analizada.

Posiblemente algunas de las reacciones más inmediatas fueron fruto del momento y de la especial sensibilidad de los temas abordados. El tiempo transcurrido permite hacer una relectura más reposada de los acontecimientos y valorarlos en su justa medida.

Algunos titulares aparecidos por aquellos días en diferentes medios de comunicación podrían inclinar a pensar que el informe elaborado por esta institución fue objeto de gran controversia ya que, como suele suceder con frecuencia, se destacaron las posiciones críticas frente a los acuerdos. Especial significado adquirieron los posicionamientos iniciales de algún colectivo sindical y, sobre todo, la respuesta a nuestro informe elaborada y hecha pública por la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias, a la que más tarde nos referiremos.

Sin embargo, cualquier posible impresión de crítica más o menos generalizada al informe poco tiene que ver con la realidad; ni siquiera con la realidad de los posicionamientos efectuados en aquellos días. Y prueba de ello serían, entre otros, los siguientes elementos, claramente favorables:

- las rectificaciones a las primeras reacciones dadas por parte de algunos de los sindicatos de instituciones penitenciarias, y la posición mantenida aunque no siempre publicada- por la mayoría de las representaciones sindicales en los centros penitenciarios de nuestra Comunidad;
- los posicionamientos editoriales, igualmente favorables, de los medios de comunicación que optaron por editorializar sobre el tema;
- la posición coincidente hecha pública por el Departamento de Justicia, Trabajo y Bienestar Social, departamento del Gobierno Vasco que, de acuerdo con sus funciones, es el más directamente implicado en el ámbito penitenciario;
- la buena acogida y la colaboración puestas de manifiesto desde el primer momento por parte de la institución del Defensor del Pueblo;
- la gran cantidad de apoyos, orales y escritos, que se nos hizo llegar desde muchas de las personas que desarrollan su labor profesional en los centros, así como desde muchas de las asociaciones de apoyo a las personas presas...

En bastantes casos (por parte de algunos sindicatos y asociaciones de apoyo, especialmente) aquellos primeros posicionamientos han sido seguidos, durante los meses siguientes, de trabajos de análisis del informe de una mayor profundidad e igualmente coincidentes con nuestro propio análisis. De hecho, esta institución ha podido conocer y aprovechar algunos de estos trabajos.

Pero mucho más que estos elementos, lo que ha reforzado la validez y acierto de nuestro informe y de sus contenidos fundamentales ha sido el desarrollo de determinados acontecimientos durante este año. Y como muestra de ello destacaremos aquí tres cuestiones especialmente significativas:

- 1) Los diferentes pronunciamientos y acuerdos adoptados por el Parlamento Vasco en materia penitenciaria a lo largo de estos meses.  
Acuerdos sobre el acercamiento de los presos a sus lugares de residencia o sobre la necesidad y urgencia de las transferencias en dicha materia, preguntas sobre la situación sanitaria de los centros... Es decir, actuaciones de la Cámara Vasca sobre algunas de las cuestiones nucleares y de las propuestas recogidas en nuestro informe. Como Comisionado del Parlamento no puedo sino mostrar mi satisfacción por haber podido aportar una información útil para el desarrollo de su importante labor.
- 2) Algunas de las actuaciones llevadas a cabo en los últimos meses por parte de la Administración penitenciaria.  
Quizás el dato más significativo a este respecto lo constituya la fuerte disminución experimentada en el número de personas reclusas en el CP de Nanclares de Oca, disminución que servirá, sin duda, para aliviar los problemas de hacinamiento puestos de manifiesto en nuestro informe.
- 3) La realización de un informe monográfico sobre la situación general de los centros penitenciarios por parte de la institución del Defensor del Pueblo.

El pasado 12 de diciembre el Defensor del Pueblo compareció ante el pleno del Congreso de diputados, denunció muchos de los problemas y deficiencias de los centros penitenciarios que pusimos de manifiesto en nuestro informe, y anunció la próxima realización de un informe monográfico sobre la situación de las cárceles en el Estado. No dudamos de que este informe anunciado constituirá un nuevo impulso para seguir trabajando por la mejora de la situación de las personas privadas de libertad.

En cualquier caso -y volviendo de nuevo la vista atrás a los momentos posteriores a la publicación de nuestro informe monográfico-, la polémica suscitada entonces influyó decisivamente en el **debate parlamentario** que se realizó en la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Vasco el 8 de mayo, con motivo de la presentación directa y posterior discusión del informe. No cabe duda de que las posiciones adoptadas por algunos de los grupos parlamentarios en aquel debate respondían, en gran medida, a las responsabilidades de gestión -pasadas o futuras- que sus propias formaciones tenían respecto a la política penitenciaria, y estuvieron fuertemente condicionadas por la respuesta escrita dada a nuestro informe desde la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias.

Desde la institución del Ararteko se hizo en todo momento un esfuerzo decidido por centrar el debate en las cuestiones sustanciales, por superar las alusiones o implicaciones personales e institucionales, por mantener los canales de comunicación y colaboración con los tres centros penitenciarios, y por evitar,

en la medida de lo posible, los efectos negativos de un debate público difícil de racionalizar. Las actuaciones de esta institución se orientaron, precisamente, a intentar razonar sobre las cuestiones que pudieran ser controvertidas, y a aprovechar el valor positivo que tiene el hecho de trasladar al conjunto de la sociedad la preocupación por este sector social.

En ese **esfuerzo de racionalización** se debe inscribir la respuesta que esta institución elaboró en contestación a las valoraciones efectuadas y hechas públicas por la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios. Pasados los meses y dado el carácter público de aquellas valoraciones, que fueron dadas a conocer por la propia Secretaría de Estado, se ha considerado conveniente recoger íntegramente en el presente informe la respuesta a tales valoraciones, ya que este documento -que se reproduce a continuación- recoge de un modo extenso y razonado las posiciones mantenidas por esta institución a lo largo del año respecto al tema que nos ocupa.

\* \* \* \*

## **RESPUESTA DEL ARARTEKO A LAS VALORACIONES DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ASUNTOS PENITENCIARIOS**

Una vez analizadas las valoraciones que efectúa la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios en su escrito de 25 de marzo de 1996, elaborado en contestación a nuestro informe sobre la *Situación de las cárceles en el País Vasco*, nos parece necesario en esta respuesta reflejar las principales constataciones, razonar nuestras discrepancias y precisar las conclusiones a las que hemos llegado.

### **A) CONSTATAIONES**

- 1<sup>a</sup> En primer lugar, el escrito de la Secretaría de Estado se limita casi exclusivamente a dos de los apartados de nuestro informe: el diagnóstico de la situación (apartado 3.0.2.), que se toma como elemento central en el escrito de la Secretaría de Estado, y las recomendaciones de carácter general (apartado 3.1.), algunas de las cuales son objeto de comentario. El citado escrito no plantea ninguna objeción a capítulos sustanciales del informe como son:
  - . el análisis del convenio marco;
  - . la metodología de trabajo utilizada;
  - . la descripción detallada de la problemática recogida en cada uno de los tres centros penitenciarios situados en nuestra Comunidad;
  - . las aportaciones de los diferentes colectivos implicados en la atención de las personas presas;
  - . las recomendaciones específicas sobre las diferentes áreas de actuación que son objeto del convenio marco...
  
- 2<sup>a</sup> En segundo lugar, es preciso señalar que la respuesta de la Secretaría de Estado manifiesta de modo explícito **coincidencias** sustanciales que afectan a aspectos básicos de nuestro informe. Coincidencias respecto a:
  - . la percepción de las deficiencias y de las carencias que afectan al sistema penitenciario;
  - . los objetivos, tanto generales como particulares, a conseguir;
  - . los instrumentos necesarios para mejorar la situación de las personas presas...



Así, por ejemplo, en la respuesta de la Secretaría de Estado se señala expresamente que:

- . «Sin duda alguna las infraestructuras penitenciarias del País Vasco se encuentran, si no son, las peores de todo el Estado».
- . «La mejora de las instituciones penitenciarias sólo podrá producirse de una forma efectiva y rápida si todas las instituciones se implican en el esfuerzo cotidiano y permanente para mejorar una realidad que a nadie, por definición y por naturaleza, puede resultar gratificante».
- . Los nuevos centros construidos en otros lugares del Estado están «dotados de todo tipo de instalaciones sanitarias, educativas y formativas, propiciando el cumplimiento en celda individual y una mayor posibilidad de definir programas individuales de tratamiento e intervención»...

3ª La respuesta de la Secretaría de Estado aporta **datos cuantitativos** que ilustran y complementan la información sobre importantes aspectos abordados en nuestro informe:

- . sobre la participación del voluntariado en el desarrollo de programas de trabajo con presos;
- . sobre la evolución de los permisos concedidos en los últimos años o las tasas de quebrantamiento;
- . sobre el número de comunicaciones efectuadas;
- . sobre el peso relativo de la población de preventivos respecto al total de presos;
- . sobre la proporción de penados que están clasificados en tercer grado;
- . sobre los recursos que se destinan a la atención sanitaria de las personas presas...

4ª La respuesta de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios manifiesta su **discrepancia** sobre una parte significativa del diagnóstico realizado por esta institución, así como sobre algunas de las recomendaciones efectuadas de carácter general. Estas discrepancias se fundamentan en dos argumentos básicos:

- . la realización de un análisis condicionado por una serie de a priori de carácter ideológico (posiciones éticas, concepción sobre el hecho penitenciario, modelo penitenciario «autonómico»...);
- . la utilización de un método en el que se da un escaso valor a los datos cuantitativos.

\* \* \* \*

Respecto a estas cuatro importantes constataciones, la institución del Ararteko quiere manifestar lo siguiente:

1º Que **se valoran muy positivamente las coincidencias** puestas de manifiesto en la respuesta de la Secretaría de Estado, tanto las coincidencias explícitas como las implícitas.

Porque el alto grado de coincidencia en cuestiones sustantivas (carencias de los centros analizados, objetivos a alcanzar, instrumentos a desarrollar...) permite a esta institución seguir colaborando en la mejora de la situación penitenciaria, justamente en la esfera en la que puede intervenir directamente: ante la Administración vasca, en el desarrollo del convenio marco, en el fomento de espacios de colaboración interinstitucional y en la anticipación a una posible asunción de competencias en materia penitenciaria.

2º Que **se agradecen los datos** que la respuesta de la Secretaría de Estado aporta. Dichos datos nos permiten reconocer los avances experimentados en los últimos años en determinadas cuestiones importantes de la política penitenciaria pero, al mismo tiempo, nos obligan a seguir insistiendo en lo mucho que falta por hacer en la mejora de la situación de las personas presas en los tres centros de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- 3º Que **se discrepa respetuosamente y se rechazan las imputaciones** que la respuesta de la Secretaría de Estado efectúa, imputaciones que afectan básicamente a:
- . el supuesto condicionamiento a posiciones apriorísticas;
  - . los posibles prejuicios ideológicos;
  - . el posible desconocimiento de los ámbitos competenciales;
  - . el valor concedido a los datos cuantitativos;
  - . el diagnóstico efectuado.

Aunque sea de una forma no extensiva, responderemos en este escrito a cada una de las cinco imputaciones, dedicando una atención especial a alguna de ellas.

\* \* \* \*

## B) DISCREPANCIAS

### 1ª. **Respecto a la imputación de habernos acercado a la realidad penitenciaria desde posiciones apriorísticas**

La realidad que intenta reflejar el informe elaborado por esta institución es la realidad vivida por una serie de personas: las personas presas en los tres centros de nuestra Comunidad, las personas que desarrollan su labor profesional en estos centros, las personas que de modo voluntario y solidario ayudan al personal que vive en los centros... La realidad aquí son personas; personas que preguntan, inquietan, interpelan y urgen. Y, sencillamente, en nuestro informe se da fe de todo ello.

Es cierto que, como recuerda la respuesta de la Secretaría de Estado citando a Heisenberg, *«no conocemos la realidad sino la realidad sometida a nuestro modo de interrogarla»*. Pero dicho condicionante nos afecta a todos: también a los responsables de la política penitenciaria que, en un sesgo humanamente comprensible, tienden a encomiar su gestión. Y no existe mejor forma de superar tal limitación para el acceso al conocimiento que la de aproximarse a la realidad con un espíritu abierto, sin intereses personales, y dispuesto a escuchar a cuantos viven inmersos en ella. Evidentemente, ésta y no otra es la actitud con la que esta institución se ha acercado a la realidad penitenciaria de nuestros centros.

Aunque no sea ésta la ocasión para resolver definitivamente lo que ha sido el núcleo del debate a lo largo de toda la historia de la Teoría del Conocimiento y, más modernamente, de la Epistemología, permítansenos que, entre tantas perspectivas posibles -matizadamente complementarias- optemos por un realismo de cuño zubiriano, que «ordena» dejarse afectar por la realidad, hacerse cargo de ella y responder de ella.

Parece claro que, además de afirmarlo aquí de modo rotundo, el propio informe ofrece numerosas muestras de ese acercamiento abierto a la realidad. Quizás la prueba más notoria sea la propia metodología utilizada para conocer esa realidad, el tiempo dedicado a recoger las percepciones de las diferentes personas y grupos en cada uno de los tres centros, el esfuerzo por reflejar esas percepciones de un modo amplio, claro y objetivo.

Por el contrario, un par de frases, sacadas de la presentación del informe (p. 23) y de la presentación de las recomendaciones (pp. 146 y 147) y descontextualizadas, no deben ser suficientes para inferir algo tan serio como la existencia de prejuicios que distorsionan el análisis de la realidad.

### 2ª. **Respecto a los «prejuicios ideológicos»**

La Secretaría de Estado critica el informe porque lo encuentra teñido de *«prejuicios ideológicos»* y *«posicionamientos éticos»* (p. 2), aludiendo incluso en una ocasión al posicionamiento por una *«opción política concreta»* (p. 14).

En principio, tales afirmaciones, formuladas de un modo genérico, podrían compartirse, puesto que reflejan una evidencia y casi una obviedad: ningún ser humano puede desprenderse de su historia personal ni de su bagaje intelectual e ideológico a la hora de conocer y analizar el mundo que le

rodea. En todo caso ha de señalarse que, en nuestro informe, los planteamientos iniciales quedan explicitados desde las primeras líneas del texto.

Lo que resulta de todo punto inaceptable es la pretensión de que los imprescindibles presupuestos iniciales perviertan e invaliden el análisis, dando lugar a un informe que, según se dice, adolece de inexactitudes, de falta de datos, y que «no sólo parte de un diagnóstico erróneo de la realidad, sino que se efectúa a espaldas de la misma» (p. 22).

Dada la gravedad de estas imputaciones, nos vemos en la necesidad de realizar una serie de consideraciones.

a) Lo que la Secretaría de Estado denomina «**prejuicios ideológicos**» son en realidad los principios básicos sobre los que se asienta nuestro análisis y que se pueden sintetizar en dos ideas:

- El contenido afflictivo de la pena de prisión debe reducirse a la privación de la libertad y de los derechos indisolublemente unidos a la misma, sin que la ejecución de la pena pueda conllevar otros males añadidos.
- La pena privativa de libertad es el mecanismo punitivo más drástico con que cuenta el Estado y, por su propia esencia, supone un alto coste humano y social. Por ello, debe reducirse su aplicación a aquellos supuestos en que resulte estrictamente imprescindible.

Frente a lo que parece opinar la Secretaría de Estado, tales ideas no surgen de una mera reflexión personal «*particular e intransferible*», sino que constituyen el contenido esencial de las más sólidas tendencias político-criminales, unánimemente avaladas por la doctrina científica y materializadas, tanto en las legislaciones penales de los países occidentales, como en los textos de los acuerdos y resoluciones de organismos internacionales.

Obviando en este momento las citas doctrinales, que sin duda resultarían redundantes, mencionaremos únicamente las palabras del juez norteamericano James E. Doyle (Tribunal Federal de Wisconsin), que, por hallarse incluidas en una sentencia en la que se aplica el derecho a la práctica (caso *Morales contra Schmidt*), no parecen sospechosas de veleidades utópicas o teóricas: «*Estoy convencido de que la institución de la prisión probablemente debe desaparecer. En muchos sentidos resulta tan intolerable en los EE.UU. como lo fue la institución de la esclavitud, igualmente embrutecedora para todos los que participan en ella, igualmente nociva para el sistema social, igualmente subversiva para la fraternidad humana, aún más costosa en ciertos sentidos, y probablemente menos racional*». Aunque la reflexión es suficientemente significativa, nos centraremos ahora en la legislación positiva y en las declaraciones internacionales.

A pesar de las múltiples lecturas que pueden hacerse del art. 25.2 CE y del mandato que contiene de orientación de las penas privativas de libertad hacia la resocialización y la reinserción, resulta innegable que la Constitución -síntesis normativa de los valores que fundamentan el orden social- acoge la idea de que la pena de prisión es un mal que, en la medida en que niega el derecho fundamental de la libertad, debe utilizarse restrictivamente. Con mayor rotundidad si cabe se establece -entre los derechos fundamentales- la prohibición de que la privación de libertad conlleve penalidades añadidas; en tal sentido, afirma el art. 25.2:

*«El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.»*

Los citados principios constitucionales se reproducen y desarrollan en la legislación penitenciaria. Resulta significativa, en este sentido, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley General penitenciaria (BO de las Cortes de 15-09-78) que reconocía: «*Las prisiones son un mal necesario y, no obstante la indiscutible crisis de las penas de privación de libertad, previsiblemente habrán de seguirlo siendo por mucho tiempo.*»

Idénticos principios y posicionamientos sobre «*los males y defectos inherentes a la reclusión*» (ibidem) orientan todo el sistema penal. Así, no es casualidad que la Exposición de Motivos del

nuevo Código Penal, además de referirse al «*principio de intervención mínima*» como plasmación de los valores constitucionales, reconozca que «*se propone una reforma total del actual sistema de penas, de modo que permita alcanzar, en lo posible, los objetivos de resocialización que la Constitución le asigna*», dando a entender que hoy, con el actual sistema, no es posible.

Fuera de la legislación positiva, poco propicia a explicitar los principios en que se fundamenta, los textos y recomendaciones de organismos internacionales reflejan con mayor intensidad las actuales tendencias político-criminales de reducción de la pena de prisión.

En el plano europeo, resulta básico el Informe del Consejo de Europa sobre Descriminalización (1980), donde se confirma la decisión de los países europeos de reducir el ámbito del sistema penal en general y de la pena de prisión en particular.

Las mismas ideas vuelven a encontrarse en la Recomendación núm. R(83) 7 del Consejo de Europa, donde ya se establecen medidas concretas para reforzar la implantación de sanciones alternativas a la prisión. Concretamente, el Comité de Ministros «*recomienda a los Gobiernos de los Estados miembros promover la participación del público en la elaboración y en la aplicación de una política criminal que tienda a prevenir la delincuencia, a acudir a medidas sustitutivas de las penas privativas de libertad, así como a garantizar la ayuda a las víctimas*».

En el mismo sentido, las Reglas Penitenciarias Europeas (Consejo de Europa, Recom. nº R(87) 3), tras establecer como principio fundamental que «*La privación de libertad debe tener lugar en condiciones materiales y morales que aseguren el respeto a la dignidad humana*» (R. 1), afirma que «*la privación de libertad es un castigo en sí misma. Las condiciones de detención y los regímenes penitenciarios no deben, por tanto, agravar el sufrimiento así causado*» (R. 64), por lo que los regímenes de los establecimientos deben tender a «*reducir al mínimo los efectos perjudiciales de la reclusión y las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad*» (R. 65.b).

En el ámbito internacional deben mencionarse también las Reglas de Tokio, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990, en las que, tras poner de relieve «*que el aumento de la población penitenciaria y la saturación de las cárceles en muchos países constituyen factores que dificultan la debida aplicación de las Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*», se ordena:

*«1.5. Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones, y de esta manera **reducir la aplicación de las penas de prisión**, y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente.»*

En definitiva, parece evidente que la tendencia hacia la progresiva reducción de la pena privativa de libertad no es un «*prejuicio ideológico*», sino una línea de evolución constante en todos los países de nuestro entorno jurídico y cultural.

- b) Se atribuye también al informe falta de realismo por tratarse de «**reflexiones éticas**» y éstas -se afirma- «*no parten de la realidad sino de la conciencia*».

En esta crítica se confunde la moral individual que, efectivamente, es una opción personal basada en la conciencia, con la ética social como esquema axiológico compartido por un determinado colectivo social, que debe orientar todas las actuaciones y decisiones de los poderes públicos. En este sentido, es unánimemente reconocido que corresponde al Derecho penal proteger el mínimo ético de la sociedad que, en un Estado democrático y pluralista, coincide con el contenido de los derechos humanos, plasmado tanto en las declaraciones internacionales como en el título I de la Constitución. En definitiva, afirmar que todo análisis de la prisión debe partir de una base ética significa que debe adoptarse el prisma del respeto a los derechos fundamentales de la persona como criterio valorativo.

Ha de advertirse, por otra parte, que cuando en el informe se alude a una reflexión de orden ético, se hace en contraposición a determinadas consideraciones utilitaristas que pretenden justificar la lucha contra la delincuencia a cualquier precio, ignorando, e incluso, ocultando los efectos perjudiciales que la privación de libertad produce a quien la sufre. En este sentido, la evolución en el debate sobre la pena de prisión está siguiendo un proceso similar al que puede observarse en la

abolición de la pena de muerte: los razonamientos de tipo pragmático han dado paso a los argumentos basados en el respeto a la dignidad y en la consecuente inviolabilidad de la vida humana.

En síntesis, no es aceptable que se pretenda descalificar el informe con base en su contaminación ideológica. Los presupuestos en que se basa son los mismos que orientan -o deben orientar- una legislación penal y penitenciaria coherente con los valores proclamados por la Constitución y las declaraciones internacionales.

Pero es más, la perspectiva garantista y de defensa de los derechos de los ciudadanos es la única que puede adoptar una institución como la del Ararteko que, por designio de la Ley, ha de denunciar los déficit y carencias de la Administración sometida a su vigilancia, y debe promover los cambios -tanto de funcionamiento como normativos- que favorezcan el desenvolvimiento y la profundización en la vigencia de los derechos fundamentales. Desde esta óptica, y habiendo comprobado el Ararteko personalmente la situación de las personas que se encuentran en las cárceles situadas en el País Vasco, no cabe sino abogar por la progresiva reducción del sufrimiento que las mismas provocan, propiciando una actitud en los poderes públicos proclive a paliar los efectos negativos del encierro y a impulsar formas alternativas de cumplimiento.

Por otra parte, lo que en la respuesta de la Secretaría de Estado se denosta como «*posicionamiento ético*» también se corresponde con otra de las funciones propias del Ararteko: la de desarrollar la cultura de los derechos humanos, suscitando la reflexión y el debate público sobre las materias en que tales derechos se ven implicados. Pues bien, éste precisamente era uno de los objetivos expresamente perseguidos por el informe (cfr. último párrafo de la presentación, p. 25) que, por otra parte, coincide plenamente con lo que establece la ya citada Recomendación núm. R(83) 7 del Consejo de Europa. Según la misma, los poderes públicos deben «*sensibilizar al público, (...), especialmente asociándolo a las medidas de sustitución de las penas privativas de libertad*» (pfo. 6), así como «*sensibilizar sobre las ventajas que presenta, desde el punto de vista de la reinserción social, el tratamiento de los delincuentes en libertad*» (pfo. 18).

### 3ª. **Respecto al ámbito competencial de lo autonómico**

Otro de los principales reproches que se contiene en la respuesta de la Secretaría de Estado es el referido al «*desconocimiento del contenido competencial*» que -en su opinión- implica la alusión del informe a la conveniencia de «*un modelo propio de ejecución de penas*».

Ha de señalarse, en primer lugar, que resulta un tanto decepcionante que -casi veinte años después de aprobada la Constitución- el hecho autonómico siga siendo visto desde el centro con recelo y resistencia a la diversidad, y no como posibilidad de creatividad e innovación o, al menos, como margen propio de auto-organización.

En cualquier caso, de la lectura global del informe y, por tanto, de la contextualización de la frase citada por la Secretaría de Estado, se deduce que en todo momento se ha respetado escrupulosamente el ámbito de competencias propio de la Comunidad Autónoma. No obstante, conviene realizar algunas consideraciones sobre el particular.

Según establece el Estatuto de Autonomía, la Comunidad del País vasco tiene competencia exclusiva en materia de «*Organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos (...) penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria*» (art. 10.14). Corresponde, asimismo, a la Comunidad Autónoma la «*ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes: 1. Legislación penitenciaria*» (art. 12.1). Es evidente que cuando en el informe se habla de la necesidad de articular un sistema penitenciario para la Comunidad, no se piensa en modo alguno en la regulación legal -que, obviamente, es competencia exclusiva del Estado-, sino en la aplicación de dicha normativa a la realidad de la sociedad vasca, contando con los medios personales y materiales de que se dispone o se puede disponer en el futuro.

Resulta indudable que el contenido material de la privación de libertad cambia sustancialmente en función de las condiciones en que se desarrolla. En este sentido, un mismo marco legal puede dar lugar a muy diferentes realidades; por poner un ejemplo, no es la misma «intensidad» punitiva la que experimentarían dos reclusos de tercer grado, uno internado en una prisión de la que sale de permiso los fines de semana, y otro viviendo en un centro de régimen abierto situado en el núcleo urbano y llevando a cabo una actividad laboral normalizada. En éste, como en otros ámbitos que afectan a

los derechos de las personas, las circunstancias materiales e incluso cuantitativas condicionan sustancialmente la aplicación de las leyes.

Desde este punto de vista, parece evidente que de cara a la futura asunción de funciones en materia penitenciaria resulta perentorio un planteamiento global, un «modelo», que sirva de guía en la realización de inversiones y en la creación de infraestructuras. Esta perspectiva de futuro es la que ilumina y dota de sentido unitario a muchas de las recomendaciones contenidas en el informe. En el fondo se trata de promover un debate social y una reflexión de los responsables públicos sobre una materia -la de ejecución de penas- a menudo muy alejada de las preocupaciones cotidianas.

Por otra parte, en el informe se hacen una serie de consideraciones de carácter general que, lógicamente, inciden en materias que en este momento son administradas desde el Gobierno central. Sin embargo, tales consideraciones no podían omitirse: la prisión como institución total afecta a todos los aspectos de la vida de las personas reclusas, por lo que resulta imposible hacer análisis parciales sin correr el riesgo de deformar la realidad. En este sentido, por ejemplo, es evidente que la distribución de los internos entre los diferentes centros penitenciarios corresponde exclusivamente al Estado, pero también parece claro que no se puede abordar la problemática de las prisiones sin aludir a las actuales circunstancias de masificación.

Para terminar este apartado, ha de señalarse que la óptica autonómica no excluye -sino que refuerza- el principio de solidaridad entre las diferentes comunidades autónomas. Ello se demuestra, por ejemplo, por el hecho de que, a pesar de que se considera conveniente -con carácter general- que cada persona cumpla condena en el lugar más próximo a su domicilio, se asume que hay un número importante de personas extranjeras que, por no tener residencia en España, deben ser distribuidas por los distintos establecimientos, entendiéndose incluso que el País Vasco, por su proximidad con la frontera norte, pueda ser un destino adecuado para algunas de dichas personas.

#### **4ª. Respecto al valor de los datos cuantitativos**

El informe realizado por esta institución responde a una apuesta decidida por un método de análisis esencialmente cualitativo. Esta apuesta, como cualquier otra opción metodológica, ofrece una serie de ventajas y también presenta limitaciones. El informe no oculta, sino que reconoce expresamente la existencia de limitaciones.

Hay diferentes formas de analizar las realidades. El acercamiento a las instituciones sociales complejas -y la realidad penitenciaria es una de ellas- puede hacerse de diferentes modos: se pueden utilizar, ciertamente, indicadores cuantitativos; pero se pueden utilizar de igual modo técnicas cualitativas, como las utilizadas en nuestro informe, u otras no utilizadas, como podría ser el estudio de casos. Lo importante en estas situaciones es escoger un método que sea adecuado para los objetivos perseguidos.

Si el informe del Ararteko hubiese querido analizar la evolución de la situación penitenciaria en los últimos años, o comparar de modo estandarizado la situación en cada uno de los tres centros, o comparar dicha situación con la de otros centros penitenciarios del Estado o de otros países, o valorar la gestión de las autoridades penitenciarias en un determinado período de tiempo... es claro que tendría que haber recurrido a los indicadores estadísticos, que sirven, principalmente, para comparar situaciones en diferentes tiempos o lugares.

Es evidente que el informe elaborado por esta institución no pretendía -ni podía pretender- tales objetivos. Ni siquiera podía integrarse dentro de una serie de análisis de carácter diacrónico, ya que constituye un primer trabajo del Ararteko sobre el ámbito penitenciario. Se trata de un análisis centrado en las dimensiones más humanas de la realidad, realizado en un determinado momento, y orientado, en gran medida, a la mejora de una serie de aspectos contemplados en el actual convenio marco, o abordables en un horizonte futuro de asunción de las funciones en materia penitenciaria de acuerdo con lo previsto en el Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad.

Admitiendo, como no podría ser de otra manera, que no se trata de la única forma de análisis posible; admitiendo, incluso, que dentro de unos años esta institución pueda estar interesada por la utilización en sus análisis de indicadores cuantitativos, series estadísticas o estándares que nos permitan conocer mejor la evolución de la situación de los centros..., esta institución sigue convencida de que el método utilizado es correcto y responde eficazmente a los objetivos perseguidos. Es más, la respuesta de la Secretaría de Estado y muchos de los datos reflejados en ella no hacen sino reforzar

la validez y el acierto de la metodología utilizada, y hasta la necesidad de complementar los datos estadísticos con otras visiones alternativas, especialmente cuando los temas abordados afectan a derechos básicos de las personas.

Porque a esta institución, por Ley, le corresponde defender y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía ante las carencias de la Administración. Y en materia de derechos humanos, los datos cuantitativos tienen un valor relativo frente a la situación concreta que afecta a cada una de las personas consideradas.

Bastaría con que una sola persona fuera discriminada, por ejemplo, por razón de su origen para que una institución garantista como es la del Ararteko tuviera que denunciarlo. El dato de que el 50% de los presos de Nanclares haya disfrutado durante el año 1995 de algún permiso -según lo refleja la respuesta de la Secretaría de Estado- es, sin duda, un dato significativo. Pero seguramente para una institución garantista es más significativo todavía que, a continuación, se reconozca que *«no puede negarse que el porcentaje de internos extranjeros que disfrutaron de permisos de salida es menor»*. Una afirmación que, en este caso, no va acompañada de datos cuantitativos, pero que refleja una realidad que el Ararteko ha podido conocer directamente a través de las quejas de muchas de las personas entrevistadas que viven tal situación.

Muchas de las cifras aportadas en el escrito de la Secretaría de Estado -bastantes de las cuales se refieren al ámbito penitenciario del conjunto del Estado, es decir, a un ámbito no abordado en nuestro informe, que se limita a las tres cárceles situadas en nuestra Comunidad-, revelan el esfuerzo llevado a cabo desde las instituciones penitenciarias o desde sus responsables por mejorar una situación que consideran deficitaria. Esta institución no puede sino reconocer ese esfuerzo y animar a que se siga realizando.

Hay una afirmación recogida en la respuesta de la Secretaría de Estado que parece necesario matizar. Se dice que la ausencia de datos *«sólo es imputable al equipo de redacción del informe que en ningún momento se ha dirigido ni a los centros penitenciarios, ni a la Secretaría de Estado reclamando información»*. Evidentemente, el Ararteko no puede «reclamar» información alguna a la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, pero sí se ha mantenido en estrecha relación con las direcciones de los centros para recoger de ellas aquellos datos que se consideraban de interés para el propio informe. Es verdad que esta petición de datos se limitó a las cuestiones imprescindibles, tratando de evitar cualquier trabajo adicional a los directores o a los equipos de los centros -ya demasiado sobrecargados-, y también es verdad que no podemos sino agradecer la colaboración recibida de todos ellos, como se señala en el propio informe (p. 24).

En definitiva, ha de concluirse que la afirmación de la Secretaría de Estado sobre la *«radical inexactitud»* de nuestros datos, además de gratuita, es absolutamente falsa.

Por ejemplo, las cifras que aparecen en las páginas 46, 63 y 85 del informe corresponden a la situación en cada cárcel el día que se indica, y reflejan fielmente los datos aportados por las direcciones de los tres centros penitenciarios.

La mención que aparece en el informe sobre la proporción de preventivos (28%) está tomada del anuario estadístico del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) publicado en el año 1995. El dato que ofrece la Secretaría de Estado es del 23,14%. Ambas fuentes nos merecen credibilidad: tratándose de la medición variable, que cambia cada día, las cifras no se contradicen, sino que corresponden a mediciones en fechas distintas. Ello de ningún modo implica que haya error en el informe del Ararteko.

Los demás datos numéricos aportados por la Secretaría de Estado no invalidan ninguna otra cifra del informe, ni ninguna afirmación del mismo. Reflejan cuantitativamente la evolución en los últimos años de diversos aspectos penitenciarios, pero no dejan de mostrar también con números lo que falta aún. Así, por ejemplo, la comparación entre lo invertido en otros centros y lo no invertido en los de la Comunidad Autónoma del País Vasco confirma con creces lo detectado por nuestro análisis, con independencia de quién deba cargar con la responsabilidad de haberse llegado a tal situación.

## 5ª. **Respecto al diagnóstico efectuado**

Aparentemente, del escrito de la Secretaría de Estado parece desprenderse un nivel de rechazo importante respecto a cuatro de los cinco aspectos señalados en nuestro informe como *«raíces de los problemas»*. Y decimos «aparentemente» por un doble motivo:

- porque, con frecuencia, el escrito intenta construir su desacuerdo a partir de afirmaciones o frases sacadas de contexto en las que se pretende hacer decir al informe cosas que éste no dice;
- porque, también con mucha frecuencia, después de haber rechazado «la forma» de determinadas apreciaciones, a continuación el propio texto de la Secretaría de Estado reconoce su coincidencia con «el fondo» de ellas.

El rechazo aparente se centra en tres cuestiones destacadas en nuestro análisis:

- la opacidad de los centros;
- sus carencias organizativas y de medios;
- la distancia entre la legalidad y la realidad.

Entraremos, aunque sea brevemente, en cada una de ellas.

#### A/ Respecto a la **opacidad de los centros**

Solamente quien esté predisposto a sentirse imputado por una supuesta voluntad de ocultamiento de la realidad de la cárcel puede llegar a tal conclusión de la lectura íntegra del apartado dedicado en nuestro informe al *«aislamiento y la opacidad del sistema penitenciario»* (pp. 148 y 149). Cualquier lector desapasionado podrá observar que, si existe alguna imputación respecto al origen de tal situación, ésta se dirige a la propia sociedad (*«En nuestra sociedad, la mayoría de las personas viven de espaldas a la realidad de las cárceles, totalmente ajenas a lo que suceda en ellas»*, comienza diciendo el texto de nuestro informe), o a las características intrínsecas de una institución total que, tal y como se añade a continuación en el informe, *«no ayuda, sino que dificulta enormemente, esa necesaria conexión»* con el resto de la sociedad.

El informe de esta institución no habla en ningún momento de una voluntad de ocultamiento por parte de las autoridades penitenciarias, ni tampoco de haber encontrado dificultad alguna para acceder a los centros. De hecho, la disposición abierta mantenida hacia esta institución se reconoce y se agradece expresamente en el propio informe, ya que sin ella éste no hubiera sido posible.

Así pues, no se haga decir al informe lo que éste no dice, atribuyéndole falsas imputaciones.

Lo que sí dice el informe -y esto es algo en lo que volvemos a reafirmarnos- es que existen una serie de factores (algunos de los cuales se enumeran en la p. 149) que ayudan al aislamiento y la desconexión entre el sistema penitenciario y el resto de la sociedad.

Precisamente, la respuesta de la Secretaría de Estado se centra en algunos -y no en otros- de dichos factores. Se centra, en concreto, en la colaboración del voluntariado, en los permisos de salida y en las comunicaciones con los familiares, tres aspectos sobre los que la Secretaría de Estado aporta datos significativos y también algunas valoraciones.

Algunos de estos datos -como el referido a la participación solidaria del voluntariado en nuestra Comunidad- confirman nuestra valoración positiva sobre tal cuestión, recogida expresamente en el informe. Aunque tampoco puede ignorarse que son los propios colectivos de voluntarios los que han informado de las dificultades que encuentran para acceder a los centros, dificultades que, en su opinión, difieren de modo notable entre las tres prisiones.

Otros datos de esa Secretaría demuestran el esfuerzo realizado durante los últimos años a pesar de las dificultades (por ejemplo, a pesar de las limitaciones de los locutorios), pero al mismo tiempo refuerzan nuestra petición de seguir avanzando en tal dirección y de poner todos los medios necesarios para ello.

No se pretende ahora entrar en el detalle pormenorizado de los datos, y tampoco rebatir algunos evidentes errores de interpretación en que incurre la respuesta de la Secretaría de Estado (como el referido al piso de mujeres de Vitoria/Gasteiz -del que se afirma que es para internos extranjeros- o el relativo al tema de permisos, un tema que en nuestro informe no se relaciona con la opacidad, ni se plantea en términos de una política especial para extranjeros). Nos limitaremos aquí a comentar, como ejemplo significativo, un elemento que el propio escrito de la Secretaría de Estado nos ofrece.

Dice el escrito, en el último párrafo dedicado a esta cuestión, que *«en el nuevo Reglamento Penitenciario no sólo se han ampliado las posibilidades de comunicación, sino que se ha creado una nueva modalidad de comunicaciones destinada a potenciar la convivencia familiar mediante*



las denominadas 'comunicaciones familiares de larga duración' que buscan el posibilitar jornadas de convivencia entre padres y madres presos con sus hijos». Es cierto y esta institución lo valora muy positivamente. Además, es un ejemplo perfecto de sintonía y de coincidencia en los objetivos y en los instrumentos. Pero alguien tendrá que aclarar cómo pretende llevar a la práctica tal previsión legal con los medios y las infraestructuras disponibles en los centros de Basauri, Martutene o Nanclares. De lo contrario -tal y como lo apunta nuestro informe y lo rechaza la Secretaría de Estado-, se confirmará el riesgo de ampliar aún más la distancia entre las previsiones normativas y la realidad cotidiana observable en nuestras cárceles.

Y es que la voluntad política se manifiesta en las leyes y en las normas, pero se mide en los medios de que se disponen para su realización práctica. Un aspecto que se aborda en el apartado siguiente.

## B/ Respecto a las **carencias organizativas y de medios**

Curiosamente, la Secretaría de Estado dice no estar de acuerdo con nuestro diagnóstico, que atribuye muchas de las deficiencias observadas en las cárceles de la Comunidad a evidentes carencias de medios y organizativas. Pero es que el propio texto de la Secretaría de Estado reconoce en repetidas ocasiones tales carencias, y así por ejemplo:

- habla de «*todo tipo de dificultades*» para hacer frente «*a la gravísima situación de superpoblación en nuestros centros penitenciarios*»;
- reconoce que las deficiencias organizativas son precisamente «*uno de los problemas a los que las Instituciones Penitenciarias deben hacer frente y que ha motivado una reforma estructural completa de la forma de gestión de los centros penitenciarios en el nuevo Reglamento Penitenciario*» (reglamento que, recordémoslo, no estaba aún vigente en el momento de analizar el funcionamiento de los centros);
- aboga por una «*ordenación completa*» de la prestación sanitaria, «*bajo el principio de la corresponsabilidad de la administración penitenciaria y las administraciones sanitarias...*» en una línea coincidente con la que señalamos en nuestro informe;
- señala que «*en la actualidad están en construcción 11 nuevos centros penitenciarios que posibilitarán el cierre de antiguas cárceles similares a las de Basauri o Martutene*», como prueba del enorme esfuerzo efectuado «*para dotar a nuestro país de un mapa de infraestructuras penitenciarias que otorgue mayor calidad de vida a los internos y posibilite la puesta en marcha de programas específicos de reinserción*»;
- recuerda que «*en los últimos 5 años se han construido 8 nuevos centros dotados de todo tipo de instalaciones sanitarias, educativas, y formativas propiciando el cumplimiento en celda individual y una mayor posibilidad de definir programas individuales de tratamiento e intervención*»...

Es decir, reconoce aquellas deficiencias señaladas en nuestro informe, aunque poco antes haya negado su validez, y hasta lo hace en términos más rotundos que los nuestros y, con frecuencia, de modo comparativo. Porque cuenta con datos de otros centros del Estado, de los que al parecer se deduce -como afirmaba el Director General de Instituciones Penitenciarias (*Crónica. Vasco Press*, 11-03-96, p. 14-15)- que «*la CAPV es la que tiene las peores infraestructuras carcelarias de toda España. Sus edificios de Basauri y Martutene y también el de Nanclares de Oca son deplorables y muy viejos y responden a concepciones arquitectónicas trasnochadas y que nada tienen que ver con las exigencias que demanda un centro penitenciario de hoy*». Afirma a continuación que al centro penitenciario de Basauri lo ve «*viejo, obsoleto, caduco y que tendría que tirarse abajo, sin más, para construir una prisión nueva que dispusiera de espacios educativos, para talleres (...)*». En nuestro informe no constan en ningún lugar afirmaciones tan rotundas.

Por otra parte, y aunque no resulta oportuno rebatir punto por punto las consideraciones que contiene, ha de constatarse que, una vez más, la respuesta de la Secretaría de Estado decontextualiza algunas afirmaciones del informe y establece relaciones que no tienen base en el mismo.

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, la necesidad de que se proceda a la transferencia de las funciones que integran la competencia en materia penitenciaria no se refiere exclusivamente a la actual insuficiencia de medios -como se sugiere en la respuesta-, sino que

responde a un planteamiento más global y de futuro. Se trata precisamente de que la transferencia no se entienda como un mero «cambio de manos» en la gestión de los centros penitenciarios.

En cuanto al tema de la superpoblación y el hacinamiento en los centros penitenciarios, entiende la respuesta de la Secretaría de Estado que *«es uno de los puntos del informe donde se muestra más claramente la insuficiencia técnica del informe»*. Curiosamente, esta crítica tan contundente no se basa en la inexistencia del problema -puesto que el problema de la grave masificación se reconoce plenamente en la respuesta de la Secretaría-, sino que se aferra a una afirmación contenida en un párrafo de diez líneas que, además, es la única alusión del informe a la problemática de la prisión preventiva.

Además de la divergencia de cifras sobre este tema que, como ya se ha aclarado, responde a que se han tomado como referencia distintos momentos cronológicos, ha de advertirse que los datos que se aportan sobre la evolución de los últimos años reflejan una tendencia positiva -que esperamos que se mantenga-, pero no la desaparición del problema. Recientes y abundantes manifestaciones realizadas por miembros del poder judicial han recordado que la prisión preventiva debe ser siempre una medida excepcional. Y debe convenirse que el porcentaje aducido -23,14%- no hace pensar en un uso restringido y excepcional de la privación provisional de libertad, sino más bien en una utilización bastante habitual.

En todo caso, como restricción que es de un derecho fundamental, la problemática que la prisión preventiva origina es de tipo cualitativo, no cuantitativo. Si hay personas que deben esperar meses, e incluso años, para ser juzgados, dándose supuestos en los que la persona resulta posteriormente absuelta o con una pena inferior al tiempo de privación de libertad sufrido, es evidente que la cuestión de la prisión preventiva sigue constituyendo un problema preocupante (cfr. el estudio empírico realizado por miembros del Colegio de Abogados de Bizkaia, *Investigación sociocultural sobre la aplicación de la prisión preventiva y de las penas cortas privativas de libertad en Bizkaia*, Bilbao, 1993).

No se quiere cerrar este tema sin mencionar que la cuestión de la prisión preventiva -que en nuestro informe únicamente se menciona- ha sido objeto de llamadas de atención por parte de numerosas instancias. Además de las judiciales, se ha referido a ella el Defensor del Pueblo en distintas ocasiones (cfr., entre otros, el Informe sobre la situación penitenciaria en Cataluña (1990), p. 58), y algunos organismos internacionales. Baste como ejemplo la recomendación efectuada por el XV Congreso Internacional de Derecho Penal (Río de Janeiro, 1994), que establece la conveniencia de que *«el legislador establezca medidas alternativas a la prisión provisional, que en todo caso debe ser una medida excepcional»* (sección III.3).

La respuesta de la Secretaría de Estado también critica -porque *«evidencia la opción política concreta»* del informe y por *«no ser cierta»*- la afirmación relativa a que el nuevo Código Penal no potencia de forma decidida las sanciones alternativas, manteniendo la pena privativa de libertad como sanción principal. Resulta difícil resolver con brevedad un debate que, de un lado, se plantea sesgadamente porque se refiere a afirmaciones sacadas de contexto y, de otro, supone abordar una valoración de conjunto sobre toda la reforma penal. No obstante, deben hacerse algunas observaciones.

No se niega que el nuevo Código Penal incluya penas diferentes a la privación de libertad; es más, esta institución aboga decididamente porque se posibilite la aplicación práctica de las mismas. Sin embargo, resulta indiscutible el riesgo de que la pena de prisión siga siendo la pena que más frecuentemente vayan a imponer los tribunales. Y ello es así, por una parte, porque la multa -que en la respuesta se menciona como pena más utilizada por el Código- en numerosas ocasiones acompaña a penas privativas de libertad e, incluso, puede convertirse en una de ellas en supuestos de insolvencia. Y por otra parte, porque no puede ignorarse que los delitos por los que las personas ingresan mayoritariamente en prisión son delitos contra la propiedad y contra la salud pública, y en ninguno de ellos ha tenido lugar una rebaja efectiva de la pena privativa de libertad.

Esta valoración es compartida por la doctrina penal de modo casi unánime, pero también coinciden en ella muchos miembros de la judicatura. Pueden citarse, por su significación, las palabras del Presidente de la Audiencia Provincial de Bilbao, Ilmo. Sr. D. Joaquín Giménez sobre el entonces todavía proyecto: *«En relación al infractor, todo el sistema sigue vertebrándose alrededor de la pena carcelaria, bien que se introduzca con posibilidades de sustitución a las penas cortas, la novedad de los arrestos de fin de semana. Al desconocerse toda previsión de cómo se llevarán en la práctica, extremo de la mayor importancia, es preciso recibir con ciertas reservas esta 'novedad', ya que el cumplimiento de estos arrestos en los propios centros penitenciarios les*

*privaría de gran parte de su pretendida bondad. Desconoce el Proyecto los sistemas de mediación y resulta limitadísimo el establecimiento de medidas alternativas a la prisión».*

En la misma línea, el informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el anteproyecto de Real Decreto que ha de regular las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y arresto de fin de semana, pone de manifiesto la falta de las necesarias infraestructuras para el cumplimiento de las mismas. Refiriéndose a los trabajos en beneficio de la comunidad, señala: *«El buen funcionamiento de esta sanción requiere insoslayablemente una infraestructura adecuada que garantice la suficiente oferta de puestos de trabajo. (...) La normativa ahora informada no responde plenamente a estas exigencias».* A nuestro entender, las anteriores consideraciones coinciden casi literalmente con la recomendación contenida en nuestro informe.

Por último, el documento de la Secretaría de Estado vincula la recomendación del informe referida al fomento de la aplicación del régimen abierto y la libertad condicional con el problema de la insuficiencia de medios.

También en esta cuestión resulta patente que los datos cuantitativos pueden distorsionar la realidad. En efecto, el porcentaje que aporta la Secretaría de Estado sobre los penados clasificados en tercer grado -31,96%-, resultando sin duda cierto, no refleja algunos aspectos significativos de la realidad. En primer lugar, al tratarse de una media de los tres centros, ignora las diferencias existentes entre ellos. Siendo lógico que en los centros de preventivos -Basauri y Martutene- exista una alta proporción de penados cumpliendo la última fase de la condena y, por ello, a menudo clasificados en tercer grado -y más teniendo en cuenta el importante número de insumisos presos-, esta proporción disminuye drásticamente en Nanclares, único centro de cumplimiento del País Vasco.

Por otra parte, en nuestro informe se insta a potenciar el régimen abierto «efectivo», que no es igual al tercer grado. Por tanto, el mencionado porcentaje no sólo no desvirtúa nuestras afirmaciones sino que ratifica el acierto de la recomendación que, en última instancia, pretende que el tercer grado pueda ser en la realidad un régimen de semilibertad que permita al interno restaurar sus relaciones sociales.

En el mismo sentido, la recomendación relativa a facilitar y ampliar la aplicación de la libertad condicional a los reclusos que sufren enfermedad grave e incurable se ha visto avalada por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 48/96, de 25 de marzo. En la misma, el Alto Tribunal considera que el citado motivo de excarcelación no responde al otorgamiento de una gracia piadosa, sino al respeto del derecho fundamental a la vida e integridad física, indisolublemente unido a la dignidad de la persona.

### C/ Respecto a la **distancia legalidad-realidad**

Este aspecto, recogido en el informe como una de las raíces de los problemas, ha sido el que más interés ha suscitado en la prensa, adquiriendo de esa forma una notoriedad desproporcionada con el peso que tiene en el análisis. Sin embargo, se exagera notablemente en la respuesta de la Secretaría de Estado cuando se afirma que *«no existe un sólo párrafo del informe en el que se determine dónde, de qué manera, o en qué intensidad se produce»* esa distancia.

El alejamiento de la situación de las prisiones respecto de los parámetros legales es una conclusión a la que se llega después del análisis realizado. **Todo el informe** va dirigido a constatar si - y en qué medida- se respeta la normativa penitenciaria en el funcionamiento diario de los centros penitenciarios ubicados en el País Vasco. En este sentido -como ya se ha remarcado-, el documento de la Secretaría de Estado no cuestiona la descripción que se hace de dichos centros, por lo que no puede negarse que dicha descripción pone de relieve la existencia, por razones muy diversas, de aspectos y materias en las que no se alcanza el nivel requerido por las disposiciones legales.

Pueden hacerse, no obstante, algunas consideraciones concretas que avalan la percepción de esta institución:

- a) El ya citado art. 25.2 CE establece que las penas privativas de libertad se orientarán hacia la **resocialización** y reinserción social. Aunque no pueda entenderse que tal disposición crea un derecho subjetivo del penado, sí resulta evidente que la norma constitucional genera un deber que atañe tanto al legislador como a la institución encargada de ejecutar las penas. El concepto de resocialización es amplio e incluso ambiguo y, por ello, siempre

cabe discusión sobre su logro, pero interpretándolo en el sentido restringido propuesto por las Reglas Penitenciarias Europeas -capacidad de reintegrarse a la sociedad, vivir en la legalidad y subvenir a sus propias necesidades después de la salida de prisión (R. 3)-, parece evidente que los índices de reincidencia que se observan en los centros estudiados demuestran que la prisión no alcanza su principal objetivo.

- b) Otro de los derechos fundamentales de los reclusos es el derecho a la salud o, si se quiere, a la **integridad física y moral**. En esta materia resulta indudable que, a pesar de los esfuerzos y las inversiones realizadas por la Administración pública, el estado de salud de las personas en prisión sigue siendo preocupante. De hecho, llama la atención en la respuesta de la Secretaría de Estado que, después de tratar de rebatir nuestra constatación del problema con una serie de cifras sobre el coste de la asistencia sanitaria (p. 19), se reconoce con toda rotundidad la «*incidencia de las 'drogodependencias' y las enfermedades derivadas de ella, o de determinados hábitos de consumo*», para concluir que el perfil medio del recluso español es una persona con «*graves deficiencias sanitarias*» (p. 21). Parece evidente que los centros penitenciarios situados en nuestra Comunidad no están diseñados para atender a una población progresivamente enferma. En síntesis, y reconociendo el interés y los esfuerzos realizados por la institución penitenciaria, no cabe sino admitir que la reclusión en prisión supone en un número importante de casos un menoscabo de la salud psíquica y/o física.
- c) Además de afectar negativamente a las ya mencionadas condiciones higiénico-sanitarias, la masificación en las prisiones implica una vulneración del **derecho a la intimidad**. Es cierto que, a pesar de las declaraciones de los textos internacionales y de la propia Ley Orgánica General Penitenciaria en ese sentido, no puede hablarse de un derecho incondicionado a disponer de una celda individual. Sin embargo, resulta igualmente cierto, por un lado, que la función de una institución garantista como es el Ararteko consiste en llamar la atención allí donde los medios existentes no permitan cumplir las disposiciones legales. Por otra parte, resulta evidente que las excepciones admitidas por la Ley Orgánica General Penitenciaria deben ser eso: excepciones, y no convertirse permanentemente en regla general como ahora sucede, en gran medida, en nuestros centros. Se incumple la Ley, no porque existan algunas celdas compartidas por necesidades coyunturales, sino porque la masificación se ha convertido en un problema estructural que se ha mantenido durante los últimos años en las cárceles del País Vasco. Resulta, asimismo, evidente que también se incumple el último inciso del art. 19.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria -que no se transcribe en el documento de la Secretaría de Estado-, según el cual, «*En estos casos [de insuficiencia temporal de alojamiento, indicación del médico, etc.] serán seleccionados adecuadamente*». Poca selección cabe cuando la inmensa mayoría de los internos se ven obligados a compartir habitación.
- d) Otra cuestión en la que la distancia entre la realidad y la legalidad resulta palpable es en materia de **trabajo remunerado** dentro de las prisiones. Cuando el art. 25.2 CE reconoce que el penado «*en todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado*», no hace sino poner de manifiesto que dicha circunstancia constituye la condición imprescindible de la resocialización. En las entrevistas mantenidas por el Ararteko con las personas presas eran constantes las quejas relativas a la falta de trabajo o a las ínfimas remuneraciones que se perciben, pero las mismas conclusiones se alcanzan leyendo las declaraciones del Director General de Instituciones Penitenciarias (*Crónica. Vasco Press*, 11-03-96) donde, después de reconocer que en cárceles como Basauri no hay sitio para talleres, afirma que la transferencia en materia penitenciaria es muy complicada, y añade: «*si la comisión se atiene a la ley, existe en la prestación un déficit muy importante. Por ejemplo, en cuanto al derecho constitucional a un puesto de trabajo para cada uno de los presos, esto hoy es imposible*». Esta manifestación es tan expresiva que no parece necesario insistir en la distancia que existe entre las disposiciones legales y la realidad de la ocupación laboral en las prisiones. Pudiera alegarse que, respecto a este tema, el Tribunal Constitucional ha afirmado que se trata de un derecho de «*aplicación progresiva*», pero esta calificación -muy

criticada por la doctrina- únicamente supone la exclusión del deber de la Administración de indemnizar a los penados por la vulneración de su derecho; en absoluto significa que haya de considerarse cumplido el mandato constitucional. Lo contrario implicaría la confirmación del proceso de «devaluación de los derechos de las personas privadas de libertad», que ya ha denunciado la doctrina.

- e) La Ley Penitenciaria ha establecido como medio para conseguir la finalidad resocializadora el denominado **sistema de individualización científica**, uno de cuyos pilares consiste en el estudio individualizado de cada caso con el fin de establecer un tratamiento personalizado que atienda a las particularidades y necesidades de cada sujeto. Lógicamente, el papel de los equipos de observación y tratamiento es fundamental para que el sistema previsto en la Ley se desarrolle y, por la misma razón, resulta una condición imprescindible para lograr los fines del tratamiento que el equipo de cada establecimiento cuente con el personal técnico suficiente. Las entrevistas mantenidas con los miembros de los equipos en los tres centros penitenciarios ponen de manifiesto que la grave insuficiencia de medios personales implica la imposibilidad fáctica de cumplir las previsiones legales en materia de tratamiento.

La misma conclusión se alcanza con un simple análisis de las dotaciones y las relaciones de puestos de trabajo de los centros. Así, por ejemplo, el Centro Penitenciario de Nanclares disponía de ocho educadores, cuando la propia Memoria de Instituciones Penitenciarias recoge, según la información sindical, la necesidad de 21 puestos de trabajo para ellos. La diferencia es aún mayor, si comparamos los ocho educadores existentes con lo establecido en el artículo 269 del Reglamento Penitenciario (un educador por cada grupo de 20 a 40 internos). Estas diferencias entre los medios personales previstos en la norma y los efectivamente disponibles son claramente apreciables al estudiar cualquiera de las relaciones de puestos de trabajo de los centros analizados.

- f) Aunque lo expuesto hasta ahora resulte suficientemente significativo, podrían señalarse igualmente otros aspectos en los que la situación de las prisiones analizadas se aleja del modelo propuesto por la legislación. Sin pretensión alguna de exhaustividad, puede aludirse al tema de **comunicaciones** que, según el art. 51.1 LOGP, «se celebrarán de manera que se respete al máximo la intimidad». El cumplimiento de esta disposición legal -que no es sino un reflejo del derecho fundamental a la intimidad tanto de la persona reclusa como de quien le visita- exige una serie de condiciones en los locutorios que, en las prisiones situadas en el País Vasco, no se alcanzan, como reconoce la propia Secretaría de Estado en su escrito (cfr. p. 9). En materia de **permisos**, y reconociendo los esfuerzos de la Administración penitenciaria por incrementar la concesión de los mismos, lo cierto es que, a menudo, los criterios para acordarlos no coinciden con los recogidos en la Ley. En este sentido, la queja unánime de los extranjeros internados en el CP de Nanclares se basa en que se deniegan los permisos a los extranjeros por el mero hecho de serlo, lo que constituiría una clara discriminación contraria a la legalidad. Por lo que se refiere a la prescriptiva **separación** entre los internos, y admitiendo obviamente la existencia de distintos módulos en cada centro, ha de convenirse que la única separación que se respeta estrictamente es la de hombres y mujeres, porque a menudo los presos preventivos conviven con los penados, los primarios con los reincidentes y los que presentan enfermedades comparten dependencias con el resto de los internos.

Los apartados anteriores recogen una serie de puntos abordados en el informe de esta institución y en los que se constatan las carencias existentes y, por tanto, la necesidad de seguir trabajando para que las disposiciones y los objetivos establecidos en la normativa penitenciaria se conviertan en un hecho. Aunque, indudablemente, cabe discusión sobre la gravedad o intensidad de las valoraciones realizadas, parece evidente que no se ha alcanzado la plena realización de las disposiciones legales, por lo que la crítica realizada en la respuesta de la Secretaría de Estado sobre la falta de fundamentación de nuestra apreciación resulta, cuando menos, exagerada.

\* \* \* \*

## C) CONCLUSIONES

**En conclusión, una vez efectuado por esta institución el análisis de los contenidos recogidos en el escrito de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, de 25 de marzo de 1996, se rechazan, por infundadas, las descalificaciones que dicho escrito contiene y especialmente la conclusión de tal escrito que imputa a esta institución la realización de un «diagnóstico erróneo de la realidad», efectuado «a espaldas de la misma» y «realizado desde una determinada actitud ideológica». Conclusión que, lógicamente, se respeta, pero en absoluto puede compartirse.**

Esta institución considera que los responsables de la política penitenciaria tenían, básicamente, una doble opción ante un informe de las características del elaborado por el Ararteko:

- 1) Aprovechar las coincidencias respecto a los objetivos a alcanzar o los instrumentos a desarrollar y, partiendo de ellas y de los pasos ya dados en esa dirección, buscar la colaboración entre las distintas instituciones, también las autonómicas, para seguir avanzando en una dirección que se considera correcta. Es decir, insistir en los objetivos e instrumentos en los cuales existen planteamientos coincidentes y apoyarse en ellos para sumar nuevas voluntades y recursos. Lo cual no impide que se aporten cuantos datos -globales o parciales- se consideren convenientes para complementar un análisis cualitativo y que se limita exclusivamente a tres centros.
- 2) Tratar de descalificar tal informe guiados, seguramente, por lo que consideran -de modo incorrecto- una crítica a su propia gestión.

Desgraciadamente han escogido esta segunda opción: la descalificación. Y prueba de ello es el escrito elaborado en respuesta al informe de esta institución -una especie de «contrainforme»- en el que tienen que recurrir a:

- negar, incluso, coincidencias reconocidas pública y expresamente;
- sacar expresiones de su contexto para distorsionar su contenido o para absolutizar afirmaciones que en el texto tienen un valor relativo;
- adjetivar con acritud, buscando la descalificación;
- presuponer juicios de intención, o de valor, donde sólo hay constatación de hechos;
- olvidar los valores de una opción metodológica cualitativa e insistir, con exclusividad, en el valor de lo cuantitativo;
- devaluar el hecho autonómico;
- renunciar a la necesaria percepción global de informe;
- ignorar la perspectiva que, por Ley, corresponde a una institución garantista, esto es: defender al ciudadano ante las carencias de la Administración, prevenir y sugerir mejoras, implicar a las instituciones -también autonómicas- y al conjunto de la sociedad, etc.

Y decimos «desgraciadamente», porque lo consideramos un grave error, y porque ello nos obliga a entrar en una dinámica de réplicas y contrarréplicas, algo totalmente ajeno a la voluntad de la institución del Ararteko, pero a lo que se ve abocado, dado el carácter público que se ha querido dar a la polémica.

**Quede, pues, reflejado en este documento y de un modo público nuestro más firme rechazo a las descalificaciones que recoge el escrito de la Secretaría de Estado, de 25 de marzo de 1996, y nuestra reafirmación en todos los contenidos esenciales del informe extraordinario sobre la *Situación de las cárceles en el País Vasco* elaborado por esta institución del Ararteko.**

**Junto a ello, quede constancia también de nuestra voluntad y de nuestro compromiso por seguir trabajando, en colaboración con todas las instancias dispuestas a ello, en la mejora de la situación de las personas presas, de los trabajadores que les atienden y del conjunto de la población, de acuerdo con lo que la Ley exige de esta institución garantista.**

\* \* \* \*

Hasta aquí el contenido de la respuesta del Ararteko a las valoraciones de la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias que fue enviada a dicho organismo el pasado 26 de abril.

### C/ Actuaciones de oficio iniciadas a raíz del informe

El **objetivo central** del informe extraordinario sobre la «*Situación de las cárceles del País Vasco*», como el de cualquier otro informe de esta institución, no es tanto el de poner al descubierto los aspectos deficitarios de la realidad analizada como el de contribuir a su mejora. **Contribuir**, en este caso, **a la mejora de la situación de las personas privadas de libertad** en los centros penitenciarios situados en nuestra Comunidad.

Por ello, y a pesar de las limitaciones derivadas del actual marco competencial, el Ararteko decidió iniciar, como continuación del informe, una serie de **actuaciones de oficio ante las instituciones de ámbito vasco** que, en virtud de los convenios de colaboración en materia penitenciaria o de su ámbito de gestión, podían contribuir a la mejora de estas personas, aunque fuera en aspectos parciales y, en ocasiones, muy concretos.

Como se puede comprobar por la relación que se ofrece a continuación, se ha intentado acudir a todas las instituciones ante las que el Ararteko es competente y que tengan una relación directa o indirecta con los temas (problemas y propuestas) abordados en el informe. En total se trata de **51 actuaciones de oficio ante las instituciones y sobre los temas siguientes**:

#### CUADRO RESUMEN DE EXPEDIENTES DE OFICIO PROMOVIDOS DESDE EL ARARTEKO EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN DE LAS CÁRCELES EN EL PAÍS VASCO

Institución	Tema	Referencia
DPTO. DE SANIDAD / DPTO. DE JUSTICIA, ECONOMÍA, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL / DEFENSOR DEL PUEBLO	Respuestas a la problemática de la droga y propuesta de intercambio de jeringuillas	37/95/090
DPTO. DE JUSTICIA, ECONOMÍA, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	Infraestructura para la aplicación de nuevas penas	13/96/210
«	Medios del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria	14/96/210
«	Desarrollo del convenio marco	15/96/210
«	Informatización de los centros penitenciarios	16/96/210
«	Programas de fomento del empleo	17/96/210

<b>Institución</b>	<b>Tema</b>	<b>Referencia</b>
«	Subvenciones y plataformas de participación para las ONG	18/96/210
«	Alternativas de cumplimiento en régimen abierto	19/96/210
«	Mejora del Turno de Asistencia Penitenciaria	20/96/210
«	Equipos de drogodependencias de los tres centros	21/96/210
DEPARTAMENTO DE SANIDAD	Coordinación de los servicios médicos intra-extrapenitenciarios	22/96/180
«	Formación del personal sanitario de los centros	23/96/180
«	Plazas psiquiátricas y para enfermos incurables	24/96/180
«	Control de las condiciones higiénico-sanitarias en los centros	25/96/180
DPTO. DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN	Ampliación de la oferta educativa a las personas presas	26/96/200
«	Formación permanente de los docentes de instituciones penitenciarias	27/96/200
«	Coordinación de las redes (penitenciaria y ordinaria)	28/96/200
DEPARTAMENTO DE CULTURA	Clases de euskara en los centros	29/96/180
DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA (BIENESTAR SOCIAL)	Programas de ayuda a situaciones de pobreza	30/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (BIENESTAR SOCIAL)	«	31/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (BIENESTAR SOCIAL)	«	32/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA (BIENESTAR SOCIAL)	Programas de actividades subvencionadas en los centros	33/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (BIENESTAR SOCIAL)	«	34/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (BIENESTAR SOCIAL)	«	35/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA (BIENESTAR SOCIAL)	Coordinación de redes asistenciales intra y extrapenitenciarias	36/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (BIENESTAR SOCIAL)	«	37/96/090



<b>Institución</b>	<b>Tema</b>	<b>Referencia</b>
DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (BIENESTAR SOCIAL)	«	38/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA (BIENESTAR SOCIAL)	Subvenciones a ONG implicadas en programas de apoyo	39/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (BIENESTAR SOCIAL)	«	40/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (BIENESTAR SOCIAL)	«	41/96/090
DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA (CULTURA)	Mejora de la biblioteca del CP Nanclares	42/96/180
DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (CULTURA)	Mejora de la biblioteca del CP Basauri	43/96/180
DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (CULTURA)	Mejora de la biblioteca del CP Martutene	44/96/180
DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA (CULTURA)	Inclusión de los centros penitenciarios en los circuitos culturales	45/96/180
DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (CULTURA)	«	46/96/180
DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (CULTURA)	«	47/96/180
EMAKUNDE	Situación de las mujeres presas	48/96/210
AYUNTAMIENTO DE VITORIA/GASTEIZ	Pisos de acogida	49/96/090
«	Servicio de autobús a Nanclares	50/96/220
AYUNTAMIENTO DE IRUÑA DE OCA	Inclusión del centro penitenciario en circuitos culturales	51/96/180
AYUNTAMIENTO DE BASAURI	«	52/96/180
AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN	«	53/96/180
«	Pisos de acogida	54/96/090
«	Horarios de la línea de autobuses que pasa por Martutene	55/96/220
COLEGIO DE ABOGADOS DE ÁLAVA	Control de los colegiados	56/96/210
COLEGIO DE ABOGADOS DE BIZKAIA	«	57/96/210
COLEGIO DE ABOGADOS DE GIPUZKOA	«	58/96/210
COLEGIO DE ABOGADOS DE ÁLAVA	Mejora-ampliación del Turno de Asistencia Penitenciaria	59/96/210

Institución	Tema	Referencia
COLEGIO DE ABOGADOS DE BIZKAIA	«	60/96/210
COLEGIO DE ABOGADOS DE GIPUZKOA	«	61/96/210
EUDEL	Coordinación de las redes asistenciales intra-extrapenitenciarias	---
DIFERENTES DEPARTAMENTOS	Red de acogida para enfermos incurables	---
DEPARTAMENTO DE CULTURA	Mejora de las bibliotecas de los centros penitenciarios	62/96/180
DEPARTAMENTO DE INTERIOR	Visión global	---

Conviene completar la información resumida en el cuadro anterior con las siguientes **observaciones**:

- Todas las actuaciones -salvo la primera de ellas, referida a las respuestas a la droga y a la introducción de un programa de jeringuillas, iniciada con anterioridad- **se pusieron en marcha durante los meses de abril, mayo y junio de 1996**.
- Aunque para cualquier actuación de oficio de esta institución baste con el envío del correspondiente escrito al organismo responsable, en estas actuaciones la intervención del Ararteko no se limitó a ello sino que **supuso, en todos los casos, la entrega directa y la explicación personal a las autoridades correspondientes**. De hecho, esta implicación directa exigió la realización de 19 reuniones de trabajo con los responsables de los diferentes departamentos, ayuntamientos y organismos durante los citados meses de abril, mayo y junio.
- En algunos pocos casos (Departamento de Interior, EUDEL, red de acogida enfermos incurables) las actuaciones realizadas no adoptaron la forma de expediente de oficio, aunque fueran objeto de reuniones de trabajo similares y de los correspondientes escritos.
- Como culminación del proceso seguido ante los diferentes departamentos y organismos, el 20 de junio de 1996 el Ararteko presentó al **Lehendakari** una visión global de los pasos dados, e insistió ante él en la importancia y en la urgencia de asumir las competencias en materia penitenciaria.

#### D/ **Respuestas de las instituciones y resultados de las actuaciones de oficio**

Como se ha señalado más arriba, todas las actuaciones de oficio fueron iniciadas con anterioridad al verano. Posteriormente, el pasado mes de octubre

el Ararteko se dirigió nuevamente a aquellos departamentos y organismos que no habían formalizado aún su respuesta por escrito. El presente informe se refiere al año 1996 y recoge, por tanto, la información disponible hasta el mes de diciembre de ese año. Pues bien, **hasta el mes de diciembre** el Ararteko había recibido alguna **respuesta** de las siguientes instituciones:

- Defensor del Pueblo
- Dirección General de Instituciones Penitenciarias
- Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social
- Departamento de Sanidad
- Departamento de Educación, Universidades e Investigación
- Departamento de Cultura
- Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa
- Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa
- Emakunde
- Departamento de Obras Públicas y Transportes de la Diputación Foral de Álava
- Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián
- Colegio de Abogados de Gipuzkoa

Quedan **pendientes de recibir** respuestas de otros organismos y también de algunos de los arriba citados, ya que, con frecuencia, las respuestas obtenidas se han limitado a alguna de las cuestiones que se les ha planteado pero no a todas, y en otros casos se trata de respuestas formales que se remiten a posteriores concreciones no realizadas aún.

También hay algunos casos en los que, a pesar de no haber recibido una respuesta oficial del organismo responsable, esta institución tiene conocimiento de que se han tomado **decisiones** significativas para solucionar o aliviar el problema planteado.

Consideramos que una de las razones que explican la falta de respuestas o la insuficiencia de las mismas arranca del hecho mismo del actual reparto competencial en materia penitenciaria, que se convierte en excusa para las instituciones vascas a la hora de valorar su posible intervención en la solución de los problemas en un ámbito que no consideran propio. De ahí que el Ararteko quiera insistir nuevamente en la primera de las recomendaciones efectuadas en su día en el informe monográfico: **urgir la transferencia** inmediata de las funciones que integran la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia penitenciaria. Sólo la plena asunción de competencias permitirá una mayor responsabilización e implicación de las instituciones vascas en la situación de las personas presas, sin que quede el recurso fácil de responsabilizar a otras instancias sobre sus deficiencias.

En este apartado dedicado a los resultados y a las respuestas obtenidas, conviene destacar algunos de los **avances** efectuados durante este año en temas muy concretos. Temas como, por ejemplo, la significativa **disminución del número de personas internas** en los tres centros penitenciarios que se ha producido durante este año, o los pasos dados en la implantación del programa

de **metadona** en los tres centros, o el trabajo desarrollado durante este año para la implantación de un programa de **intercambio de jeringuillas**...

Nos centraremos un momento en ese último ejemplo. Es decir, en el tema de las jeringuillas, o dicho de un modo más exacto, este concreto programa de **respuesta a la problemática de la droga en el contexto carcelario**.

El 1 de diciembre de 1995, a partir del escrito que nos fue entregado por un representante del colectivo de insumisos en el centro penitenciario de Martutene y que recogía la petición de más de trescientos presos, y tras numerosos contactos con equipos de profesionales de dentro y de fuera de los centros, esta institución presentó una serie de «*Propuestas y consideraciones en relación con el consumo de drogas y la transmisión de enfermedades infecciosas en la cárcel*» (cfr. documento en las pp. 195-200 del informe *Situación de las cárceles en el País Vasco*).

El citado documento con las propuestas correspondientes, y entre ellas con la **propuesta concreta de introducir un programa de intercambio de jeringuillas** en uno de nuestros centros penitenciarios, fue enviado en aquella fecha al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, al Departamento de Sanidad, al Defensor del Pueblo y a la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias. Fue enviado también a los distintos grupos políticos del Parlamento Vasco a través de su Presidente. Poco después, el 13 de diciembre de 1995, el propio Parlamento aprobó una proposición no de Ley referente a la distribución de jeringuillas en centros penitenciarios de Euskadi.

Entre los meses de febrero y setiembre de este año la Comisión de trabajo de carácter interinstitucional creada al efecto, en la que esta institución ha participado, ha trabajado hasta elaborar un «**Proyecto piloto de intercambio de jeringuillas (PIJ) en el Centro Penitenciario de Basauri**». Paralelamente, se han dado pasos decisivos en la extensión de otros servicios de atención a las personas con problemas de drogadicción, como los ofrecidos, por ejemplo, con el programa de mantenimiento con metadona.

La propuesta de Programa elaborada por la Comisión fue enviada oficialmente: al Parlamento Vasco para su conocimiento, y al Ministerio del Interior para su aprobación.

De acuerdo con los pasos dados y con la información disponible en el momento en que se elabora este informe (diciembre del 96), se están introduciendo algunas modificaciones y también se están efectuando ya las últimas concreciones necesarias para su puesta en marcha con carácter experimental, y todo hace pensar que el programa de intercambio de jeringuillas será una realidad en los próximos meses en el Centro Penitenciario de Basauri.

Después de más de un año de gestiones y de trabajo debemos felicitarnos todos del inicio de un programa que para algunas personas presas supondrá -así lo esperamos- un mejor ejercicio de su derecho a la salud. Y no sólo por la importancia que pueda tener el programa en sí, o su posible extensión posterior a otros centros... Debemos felicitarnos también porque el apoyo de numerosos agentes sociales e instituciones, el trabajo silencioso y de colaboración entre organismos de áreas y ámbitos diferentes, la flexibilización de posturas y la

actitud positiva de los agentes implicados... vayan a hacer posible la respuesta a una cuestión difícil y enconada.

Evidentemente, como en cualquier programa novedoso, también en éste surgirán problemas y cuestiones que habrá que encauzar. Tiempo habrá para ello. Pero ahora queremos insistir en su dimensión positiva y ejemplarizante. Porque, si en un tema inicialmente tan complejo, la colaboración interinstitucional y de diferentes agentes ha hecho posible la superación de las dificultades, ese mismo camino puede ofrecer frutos similares en muchos otros de los problemas que afectan al medio carcelario.

## E/ **Importancia de la colaboración y del seguimiento**

Para terminar este extenso apartado dedicado a las actuaciones derivadas del informe sobre las cárceles durante el año 1996 queremos **insistir en tres cuestiones:**

### 1) En primer lugar, **en la colaboración y sus efectos beneficiosos.**

En el apartado anterior se ha destacado ya el trabajo de colaboración interinstitucional realizado para el programa de intercambio de jeringuillas. Esta institución quiere destacar también la colaboración obtenida en todo momento desde los tres centros penitenciarios y, especialmente, desde sus directores con los que hemos seguido manteniendo una relación continuada a lo largo del año. De igual modo, debemos destacar las relaciones de colaboración mantenidas con diferentes asociaciones de apoyo a las personas presas, cuya última materialización se dio en las reuniones conjuntas mantenidas los días 12, 18 y 19 de diciembre (cfr. relación de asociaciones en la p. 75 de este mismo informe).

### 2) En segundo lugar, **en la urgencia de asumir competencias y responsabilidades en materia penitenciaria.**

No nos cansaremos de insistir en esta cuestión -como lo hicimos en el informe extraordinario y lo hemos hecho ahora en este mismo apartado- en tanto en cuanto consideremos que el actual reparto competencial redunde en una peor atención a las personas presas y a quienes ejercen su labor profesional en estos centros.

### 3) Y en tercer lugar, **en la importancia y el compromiso del seguimiento.**

Como ha quedado claro en estas líneas, la mayor parte de las propuestas de mejora planteadas en el informe y ante las diferentes administraciones siguen estando pendientes de realización. El Ararteko seguirá insistiendo en ellas, en la medida de sus posibilidades, y espera un compromiso similar del resto de instituciones.

### **2.1.3. INFORME SOBRE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA EN SITUACIÓN DE RIESGO Y DE DESAMPARO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

La situación en la que se encuentra un importante colectivo de menores bajo la directa protección, tutela o, en su caso, vigilancia de las instituciones públicas preocupa especialmente al Ararteko.

La protección de los derechos de estos menores institucionalizados motivó, en el último trimestre de 1995, el comienzo de un estudio que trataba de abarcar en un único informe el análisis de la situación, tanto de los llamados menores en situación de desamparo como de los denominados menores infractores.

Pronto se demostró que la diferente situación de ambos colectivos de menores aconsejaba una modificación metodológica y que era conveniente, dada su complejidad, que el estudio se abordase en dos informes diferentes que respondieran a las distintas realidades de los menores institucionalizados.

Durante el curso del año 1996, se ha procedido, por tanto, al estudio de los servicios de atención a la infancia y a la adolescencia en situación de riesgo y de desamparo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se anunció en el último informe anual.

En la actualidad, un importante colectivo de menores de edad se encuentra bajo la directa protección y, en su caso, bajo la tutela, de las diputaciones forales de los tres territorios históricos, así como del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, en su calidad de instituciones públicas competentes en esta materia. Según datos aportados por los servicios de infancia de dichas entidades, en 1996 el número de niños, niñas y adolescentes atendidos fuera de su núcleo familiar asciende, en términos aproximados, a 1.200, de los cuales cerca de 900 son objeto de atención residencial, y el resto se encuentra en régimen de acogimiento familiar o judicial. A estas cifras se añaden las correspondientes a todos aquellos casos en los que los servicios, no considerando la necesidad de separar al menor de su medio familiar, arbitran medidas de intervención socioeducativas dirigidas al menor y a su núcleo convivencial. Precisamente debería tenderse a dar prioridad a este tipo de intervención, con objeto de preservar el núcleo familiar, de acuerdo con la doctrina internacional en materia de infancia y con los análisis legislativos comparativos.

El modelo actual de intervención ha sido objeto, en los últimos años, de no pocas controversias. Se han discutido las pautas procedimentales de actuación de las instituciones responsables, las diferencias territoriales, las cuestiones de coordinación entre servicios sociales y 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.

Estos interrogantes, en relación con un colectivo tan vulnerable como es el de los niños en situación de desamparo, aconsejaban un análisis del modelo vigente.

El estudio consta de dos partes:

Una primera versa sobre el sistema de protección vigente en nuestra comunidad. Tras analizar las cuestiones competenciales y legislativas que se plantean en este ámbito, y presentar el marco teórico de intervención aportando las directrices más claramente defendidas en torno a las situaciones que conviene englobar bajo la denominación genérica de maltrato infantil, las pautas para su valoración y los criterios de intervención, se procede al análisis de la realidad observada en la Comunidad Autónoma. Se ofrecen primero datos de la población atendida, de la red de servicios destinados a este colectivo y de las medidas aplicadas para su protección, y se procede a continuación al análisis de los procedimientos de intervención, incidiendo en las pautas de actuación correspondientes a cada una de las fases de detección, valoración, decisión y aplicación de la medida, y en los mecanismos de coordinación administrativa que los equipos de infancia establecen con servicios sociales de base, servicios de salud, educativos, judiciales y policiales, como agentes directamente implicados en determinadas fases del procedimiento.

A tales efectos, se ha considerado oportuno recurrir básicamente a diversas fuentes de información:

- Entrevistas a los técnicos responsables de los servicios de infancia de las diputaciones forales de los tres territorios históricos, así como del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, que interviene directamente en esta área; a los fiscales que participan en los procedimientos en el ejercicio de su deber de defensa de los derechos de los menores de edad; y a otros profesionales (de los ámbitos educativo y sanitario, básicamente) que también desempeñan un papel relevante en esta materia.
- Análisis de los datos estadísticos correspondientes a los procedimientos administrativos de dichos servicios, con objeto de definir las características de los niños atendidos, de establecer las diversas vías de detección y de delimitar la tipología de las intervenciones.
- Estudio de la documentación interna de la que, en su caso, disponen los servicios, tanto en lo referente a directrices de intervención destinadas al personal, para orientar sus actuaciones, como en lo referente a los instrumentos técnicos de registro y valoración utilizados en el tratamiento individualizado de los casos.
- Análisis de 150 expedientes seleccionados sobre la base de la información estadística obtenida, con el fin de cubrir la casuística correspondiente a las distintas modalidades de intervención, con carácter puramente ilustrativo.

La segunda fase del estudio, que se finalizará a principios de 1997, consiste en la evaluación de la situación en la que se encuentran los niños atendidos en servicios residenciales, por un lado, analizando la mayor o menor adecuación de los propios centros y, por otro, estudiando el nivel de satisfacción de los niños y adolescentes atendidos.

A tales fines, se lleva a cabo la observación del medio físico, de la organización de las actividades, de las relaciones interpersonales y de la forma de vida en

los centros, con base en una metodología de naturaleza cualitativa, conforme a los estándares vigentes para la realización de este tipo de análisis en otros países de nuestro entorno.

Para la evaluación del nivel de satisfacción de los niños atendidos en los servicios residenciales, se aplicará un cuestionario-entrevista destinado a los menores de edad igual o superior a diez años, y se mantendrán reuniones con los mismos, con objeto de obtener datos que permitan definir los factores más relevantes que inciden en su nivel de satisfacción.

Este informe será entregado al Parlamento Vasco el primer semestre de 1997.

#### **2.1.4. SERVICIOS DE ATENCIÓN A MENORES INFRACTORES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

Junto al grupo de los niños, niñas y adolescentes considerados en situación de riesgo y de desamparo y atendidos por la red de servicios de protección a la infancia, existe, dentro de la población infanto-juvenil, otro colectivo, el de los menores infractores, es decir, el de aquellas personas que, siendo menores de edad, realizan actos que corresponden a las conductas tipificadas como delitos en el Código Penal, cuyas situaciones es preciso analizar.

La importancia de la materia, y el interés y la preocupación que en la actualidad despierta en la opinión pública y a nivel político e institucional, han determinado la consideración por parte de la oficina del Ararteko de iniciar el estudio, simultaneando su primera fase de ejecución con la de la última fase del informe sobre el sistema de protección, durante el último trimestre de 1996.

Por razones didácticas, de claridad en la exposición, se opta por ajustar el informe al mismo esquema que el anterior: se describirá primero el marco legislativo, competencial y teórico; se analizará después la población atendida, la red de servicios existentes y las medidas aplicadas; se estudiarán las fases de intervención y los mecanismos de colaboración existentes entre los diversos servicios intervinientes.

A estos efectos, se recurrirá a diversas fuentes de información:

- estudio de la documentación aportada por los servicios competentes;
- entrevistas a los jueces, fiscales y técnicos de los juzgados de menores, a los técnicos de la Dirección de Justicia del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, que en fechas recientes, poniendo fin a la indeterminación competencial que venía produciéndose en este ámbito, ha asumido la competencia de ejecución de las medidas adoptadas por los jueces de menores;
- análisis de expedientes seleccionados sobre la base de la información aportada por los juzgados y el Gobierno Vasco, con objeto de ilustrar la aplicación real de los procedimientos.

En una segunda fase del estudio, se procederá a la evaluación cualitativa de los servicios de internamiento destinados a menores infractores, existentes en



nuestra comunidad autónoma. Si bien en la actualidad estos centros son sólo dos -uno de 8 plazas y de régimen semiabierto y otro de 11 plazas en régimen abierto y semiabierto-, ambos destinados a la población masculina, el Gobierno Vasco tiene el propósito de abrir en mayo de 1997 un centro de 7 plazas (4 en régimen cerrado y 3 en régimen semiabierto) destinado a la población femenina. Si su apertura no se retrasara, se incluiría en la evaluación. El centro cerrado proyectado en Zumarraga, en cambio, no entrará en funcionamiento hasta 1998, de modo que su análisis queda necesariamente excluido.

Esta evolución cualitativa se aplicará basándose en una metodología ajustada a los estándares vigentes para la realización de este tipo de análisis en otros países de nuestro entorno.

Este informe se presentará ante el Parlamento Vasco a finales de 1997.

### **2.1.5. TRABAJO MONOGRÁFICO SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LOS TRABAJADORES TEMPOREROS EN ÁLAVA Y PROPUESTAS DE MEJORA**

Año tras año, hacia el mes de setiembre, cuando se acercan las fechas de vendimiar o de recoger la patata, un importante número de personas y de familias se desplazan hacia determinadas zonas del territorio de Álava con la intención de encontrar trabajo participando en dichas tareas. La permanencia de estas personas en tierras alavesas varía de unos años a otros en función, por ejemplo, de las condiciones meteorológicas o de la producción y del desarrollo concreto de cada campaña.

Con motivo de la vendimia del año 1995, la institución del Ararteko decidió iniciar un expediente de oficio para conocer mejor las condiciones de vida y trabajo de las personas que acudían a vendimiar a la Rioja alavesa, analizar el ejercicio de sus derechos y, en su caso, proponer mejoras en su situación. De hecho, ese mismo año se realizaron las gestiones necesarias para conseguir una correcta escolarización de los niños y niñas de familias gitanas que se encontraban en torno al municipio de Elciego. El informe anual de 1995 de esta institución recoge un resumen de tales actuaciones (cfr. p. 119 del citado informe).

En el presente año 1996, además de efectuar un seguimiento de las condiciones y propuestas de mejora referidas al colectivo de personas que participan en la vendimia en la Rioja alavesa, esta institución ha querido ampliar su actuación a los grupos de personas que participan también en la recogida de la patata y efectuar así un primer acercamiento a la problemática de este sector de la población.

Es verdad que la situación varía de año en año y que, incluso, cada zona y cada colectivo presenta características específicas. No obstante, a juicio de esta institución, existen suficientes elementos comunes como para presentar una propuesta de actuación global que prevea y se adelante a la problemática de posteriores campañas, y que sirva para mejorar las condiciones de vida y trabajo de estas personas, muchas de las cuales están en clara situación de desventaja social.

Así pues, la situación de los trabajadores temporeros y de sus familias se aborda aquí de un modo resumido, pero desde una perspectiva global en los siguientes apartados:

1. Acercamiento a la realidad.
2. Elementos a destacar y problemática observada.
3. Propuestas de actuación institucional.

## 1. ACERCAMIENTO A LA REALIDAD

Lo primero que conviene señalar es que existe un cierto desconocimiento social de la situación de los temporeros en nuestra Comunidad. Tal vez contribuya a ello el hecho de que constituyan un colectivo no excesivamente numeroso, que se concentre en determinadas zonas geográficas, que su presencia se limite a unas cuantas semanas y luego desaparezca hasta el año siguiente... Sin duda, existe también otra razón: que se trata de un colectivo formado mayoritariamente por personas en desventaja social y que no tienen muchas posibilidades reales de hacer oír su voz.

Para conocer la situación de estas personas esta institución ha contado con la colaboración de los servicios de asistencia social de las distintas zonas, así como de diferentes instituciones y colectivos. El trabajo de campo y de recogida de información ha abarcado tres zonas geográficas: Rioja alavesa para la vendimia, y Llanada alavesa y zona de Treviño y alrededores para la recogida de patata. Se han analizado algunas memorias de campañas anteriores, elaboradas por los servicios sociales y organizaciones comprometidas en diferentes programas, y se han mantenido entrevistas y contactos con numerosas personas implicadas de forma directa en la problemática analizada:

- . temporeros de las tres zonas;
- . agricultores contratantes y personal del sindicato UAGA;
- . familias de los campamentos de Elciego, Laguardia y Albaina;
- . personas acogidas en el albergue de Laguardia;
- . asistentes sociales de base;
- . direcciones y equipos docentes de los centros públicos de Elciego, Laguardia y Treviño;
- . personal voluntario de la zona y responsables de Cáritas;
- . responsables de la Ertzaintza en las comisarías cercanas...

Además, asesores de esta institución han efectuado visitas a los campamentos citados, a los centros escolares de dichas zonas y a los albergues de Laguardia y Salvatierra, para conocer de un modo directo las condiciones de estos servicios.

Sin duda existen también otras fuentes de información, no utilizadas hasta este momento, y de las que se podrían obtener datos complementarios y un conocimiento mejor de la realidad. Nos referimos, por ejemplo, a la explotación

sistemática de los libros de matrícula y de la documentación laboral exigida a los agricultores y empresas contratantes, o a la información disponible, seguramente, en las inspecciones de Trabajo...

En cualquier caso, de la información recogida hasta ahora se pueden destacar ya algunos datos que sirven para una primera caracterización de la situación. Así, por ejemplo:

- La **relativa concentración de estas personas en torno a determinadas poblaciones**: Elciego y Laguardia en el caso de la Rioja alavesa; Alegría y Salvatierra en el caso de la Llanada alavesa; Albaina en la zona de Treviño... Esto no significa que toda la población temporera se establezca en dichas poblaciones, pero sí que la problemática se concentra en ellas de modo significativo. Por otra parte, conviene señalar que desde esos lugares acuden a trabajar a otras poblaciones y zonas más o menos cercanas.
- La existencia de **colectivos con características y necesidades diferentes**: personas que acuden a la zona individualmente o en grupo, pero sin familia; personas que vienen acompañadas de sus respectivas familias... En el primer grupo se da una gran presencia de hombres de origen extranjero y especialmente originarios del Magreb. En el segundo, la inmensa mayoría pertenece a familias de etnia gitana que proceden de diferentes regiones. Evidentemente, las necesidades de alojamiento o de escolarización -por poner dos ejemplos claros- son bien diferentes en uno y otro caso.
- La presencia de **un número de personas** difícil de calcular pero **considerable** por los datos recogidos: 180 personas el año 95 y 229 el año 96 acogidas en el albergue de Laguardia; unas cincuenta familias -muchas de ellas muy numerosas- en el campamento de Elciego; 120 personas el año 95 y 98 el año 96 acogidas en los módulos de Salvatierra; 93 personas en el campamento de Albaina; más de ochenta niños y niñas en edad de escolarización entre las familias participantes en la vendimia de la Rioja alavesa, según cálculos de los servicios sociales de base... A estos datos habría que añadir un número indeterminado de personas y familias alojadas en locales propiedad de los agricultores y empresas contratantes, así como familias acampadas en lugares no acondicionados para ello.
- El hecho de que **muchas de las personas que acuden a trabajar en estas tareas sean las mismas año tras año**, lo cual permite efectuar previsiones, y de que, frecuentemente, se encuentren integrados en grupos amplios (familias organizadas a efectos de contratación...).

## 2. ELEMENTOS A DESTACAR Y PROBLEMÁTICA OBSERVADA

\* De la información recogida se pueden destacar una serie de **aspectos** como **especialmente problemáticos**. Se trata de aspectos relacionados con:

- los sistemas de contratación;
- as condiciones de alojamiento;
- las condiciones de escolarización;
- los grados de integración-exclusión social respecto al entorno.

A/ **Respecto a los sistemas de contratación**, llama la atención la extensión o generalización de determinadas prácticas como la subcontratación o el trabajo en tareas de recogida de menores de 16 años.

Especialmente peligrosa, por sus consecuencias negativas, para las personas de origen extranjero resulta la práctica de la **subcontratación** por la que una persona que asume las funciones de “jefe de cuadrilla” contrata, por ejemplo, la recogida de uva de una explotación por determinada cantidad de dinero que él recibe directamente del agricultor y que lo reparte entre los miembros de la cuadrilla con criterios a veces abusivos. Siguiendo con el ejemplo citado, podemos señalar que en la vendimia del 96 se ha pagado unas siete mil pesetas la jornada de trabajo. Sin embargo, la cantidad recibida por el trabajador con frecuencia no ha superado las dos mil o tres mil pesetas, quedándose con el resto el jefe de cuadrilla.

Esta institución ha podido conocer diferentes casos de personas -todas ellas de origen extranjero- que, después de haber trabajado durante días, no han recibido ni una sola peseta, e incluso han llegado a ser golpeados por exigir su parte. Planteada la posibilidad de denunciar tales hechos ante la autoridad, estas personas prefieren no hacerlo por las repercusiones negativas que, en su opinión, ello les acarrearía en el futuro. De hecho, durante la vendimia del 95, en la comisaría de la Ertzaintza de Laguardia sólo se recibió una denuncia por una actuación de este tipo.

B/ **Respecto a las condiciones de alojamiento** podemos diferenciar, como mínimo, cuatro situaciones:

- a) la de las personas acogidas -normalmente, durante uno o dos días- en los albergues promovidos por las instituciones;
- b) la de las familias que acampan en zonas o campamentos previstos para ello;
- c) la de las personas y familias que se alojan en locales habilitados por los agricultores o las empresas contratantes;
- d) la de las familias y personas que pernoctan donde y como pueden, al no disponer de otras condiciones mejores.

a) Durante los últimos años se han puesto en marcha **albergues** temporales en Laguardia y Salvatierra. Esta iniciativa ha supuesto la colaboración, en mayor o menor medida, de diferentes instituciones, servicios y colectivos: Bienestar Social de la Diputación Foral, ayuntamientos de las comarcas, servicios sociales de base, organizaciones agrarias, Cáritas, personal voluntario de la zona, organizaciones de apoyo a extranjeros...

De acuerdo con la experiencia de estos años, se puede decir que se trata de una iniciativa consolidada y que viene ofreciendo un servicio necesario a un importante número de personas: 300 personas en 1995 y 327 personas en 1996. Las memorias técnicas o de evaluación elaboradas en cada campaña ofrecen una información detallada sobre el servicio ofrecido y constituyen una fuente de datos interesante para el conocimiento de una parte del colectivo de temporeros (a destacar, por ejemplo, la gran proporción de personas de origen extranjero usuarias de estos servicios; en datos de este último año, el 61% del total de personas acogidas en el albergue de Laguardia y el 83% de las acogidas en el albergue de Salvatierra).

Dichas memorias reflejan también algunas de las limitaciones del servicio ofrecido: máximo de dos días de estancia, limitaciones de horario, saturación de los albergues en determinados días, desigual grado de implicación por parte de los agentes sociales...

b) Las **zonas de acampada** tradicional habilitadas para ello se encuentran en los términos de Elciego y Albaina, y acogen a familias mayoritariamente de etnia gitana y, con frecuencia, con lazos familiares entre ellas. Destaca también el importante número de niños y niñas en edad escolar que viven en estos campamentos.

El campamento de Elciego -situado en una zona muy próxima a la población- dispone de algunos servicios (agua corriente, tomas de luz, duchas y servicios higiénicos de uso común), aunque sus condiciones de uso no sean siempre las deseables. Una gran parte de las personas de este campamento utiliza sus propios vehículos como vivienda.

El campamento de Albaina se sitúa en un despoblado y sólo dispone de dos servicios higiénicos, un generador de corriente y algún contenedor para la basura. En este campamento la mayoría de las personas vive en una especie de chabolas construidas por ellas mismas con materiales precarios y sin que reúnan las mínimas condiciones de seguridad y salubridad. Según la información recogida directamente de estas personas, la inmensa mayoría viene acudiendo a la recogida de la patata en esta zona desde hace muchos años y todos ellos están unidos por lazos familiares, a pesar de sus diferentes puntos de procedencia (Basauri, A Coruña...).

c) Sería necesario conocer mejor el número de personas que son acogidas en **locales propiedad de los agricultores o de las empresas** contratantes y, sobre todo, las condiciones que ofrecen estos locales para una vida digna. De acuerdo con la información recogida por esta institución -en este caso claramente insuficiente-, parece que se dan situaciones muy dispares: desde locales considerados modélicos y habilitados por algunas empresas de gran capacidad económica, hasta espacios sin condiciones mínimas de habitabilidad.

d) A pesar de la existencia de los albergues y de las zonas de acampada habilitadas para ello, todavía es posible encontrarse en estos lugares con

**personas que tienen que dormir a la intemperie** o con **familias que acampan** durante días **en zonas no preparadas**. Este año, por ejemplo, existía una de estas acampadas en las proximidades de Laguardia, junto a la carretera hacia Elciego, en un lugar que sirve de escombrera y que no disponía de más servicio que un contenedor de basura.

### **C/ Respecto a la escolarización de los niños y niñas en edad escolar**

Como se ha apuntado anteriormente, las necesidades de escolarización varían mucho de unas zonas a otras y se concentran especialmente en torno a los campamentos que acogen a las familias de etnia gitana. De acuerdo con la evolución de los últimos años, estas necesidades parecen más abundantes en la zona de la vendimia que en las de la recogida de patata.

Esta institución ha podido comprobar *in situ* las posibilidades y/o las condiciones de escolarización en los centros públicos de Elciego, Laguardia, Alegría y Treviño.

Por una parte, conviene destacar la disponibilidad observada en las direcciones y los equipos docentes de estos centros para facilitar la escolarización de estos niños y niñas mientras dura su estancia en la zona. Pero, por otra, es preciso reconocer las dificultades reales para lograr dicha escolarización o para que ésta se efectúe en las condiciones más correctas. Dificultades derivadas de la propia situación familiar (escaso tiempo de permanencia; condiciones higiénicas; colaboración de los menores en los trabajos de recogida; tensiones entre diferentes familias...), y dificultades que surgen de los propios servicios ofrecidos (acceso al transporte y comedor; limitaciones de las plantillas de los centros; posibilidades de seguimiento; agrupamientos escolares...).

En algunos casos, como el del CP de Laguardia, a pesar de los pasos dados durante el año 1996 para lograr la escolarización, ésta no se ha producido de hecho. En el caso del CP de Elciego se han podido corregir algunas de las deficiencias observadas el año pasado y se ha logrado una situación de escolarización comparativamente mejor, si bien se sigue optando por un sistema de agrupamientos escolares específicos para estos niños y niñas, y no ha sido posible su acceso al servicio del comedor escolar. En el CP de Treviño la experiencia de cuatro años sucesivos, así como la estabilidad e implicación del profesorado, favorece una mayor integración escolar de este colectivo en la dinámica normal del centro. No obstante, en todos los casos se siguen observando problemas reales de escolarización, cuya superación exigiría la colaboración de instancias ajenas a los propios centros escolares.

### **D/ Respecto a la integración o exclusión social de estas personas en el entorno**

De acuerdo con la información recogida, no se trata de una cuestión especialmente problemática pero se refleja aquí por su transcendencia y sus consecuencias, directas e indirectas, en las situaciones analizadas. Es evidente que hay

aspectos manifiestamente mejorables de cara a lograr una mayor integración social de estos colectivos (ubicación de los campamentos; condiciones higiénicas; acceso a los servicios públicos, sanitarios y de otros tipos; condiciones de escolarización...), y también alguna actuación de carácter individual no respetuosa con los derechos de estas personas.

\* \* \*

\* Junto a los aspectos problemáticos anteriormente señalados, también podemos destacar **actuaciones de carácter positivo o ejemplificador**. Algunas de estas actuaciones se han señalado o se han apuntado ya anteriormente, pero parece conveniente recogerlas de nuevo. Se trata de actuaciones como las siguientes:

- **La iniciativa de los albergues**, descrita básicamente en el apartado B/ a) de este mismo escrito, por cuanto supone de implicación institucional, de colaboración entre diferentes agentes e instituciones, de continuidad en los últimos años, de servicio ofrecido a personas en situaciones especialmente problemáticas, de experiencia evaluada y mejorada año tras año...
- **La evolución en la mentalidad social** que, según la mayoría de las personas que trabajan en las zonas, se va consiguiendo respecto a las personas de origen extranjero o de etnias diferentes. Un cambio de mentalidad y de actitud buscado a través de actividades y compromisos.
- **La implicación del personal voluntario** y el desarrollo de mecanismos de solidaridad.
- **La movilización de los equipos docentes** de los centros para organizarse y ofrecer una respuesta educativa adecuada a estas situaciones temporales...

### 3. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN INSTITUCIONAL

Ante la problemática descrita, y teniendo en cuenta las implicaciones de diferentes administraciones y las posibilidades de actuación de esta institución, consideramos que la mejora de la situación de estas personas en el ejercicio de sus derechos exige dar pasos decididos en tres campos de actuación preferente:

- 1- En el desarrollo normativo y el cumplimiento de la legalidad.
- 2- En la coordinación entre diferentes instituciones y agentes sociales.
- 3- En la información a estas personas sobre derechos y servicios.

#### 1- **En el desarrollo normativo y el cumplimiento de la legalidad**

Como ha quedado expuesto, muchos de los problemas observados tienen su origen en los sistemas de contratación de estas personas y en las condiciones

de alojamiento. Existe una normativa general que regula la actividad laboral y las prestaciones del trabajo por cuenta ajena y que debe utilizarse para prevenir y corregir determinadas prácticas: normas sobre salarios mínimos, altas en la seguridad social, prohibición del trabajo a menores...

Pero es posible que la normativa general no resulte suficiente para garantizar los derechos laborales de estos trabajadores y para evitar, en la práctica, determinadas costumbres que están suponiendo un perjuicio para ellos. Nos referimos a prácticas como la subcontratación, la ausencia de liquidaciones personales, o la costumbre de no abonar a los trabajadores ninguna cantidad hasta la finalización de la tarea en su totalidad.

Algunas de las situaciones descritas se podrían evitar de raíz promoviendo las contrataciones en origen; es decir, antes de que estas personas y/o sus familias acudan a la zona. Así pues, se trataría de impulsar y facilitar esta práctica ya existente, lo cual facilitaría, además, una ampliación de las ayudas por desplazamiento que en la actualidad, y por diversos motivos, se aplican a un escaso número de personas.

Por otra parte, la existencia de una normativa específica que regulara determinados aspectos propios de estas actividades temporales permitiría una mayor clarificación de cuáles son las responsabilidades que deben asumir las distintas partes implicadas. Cuáles son, por ejemplo, las responsabilidades de los agricultores o las empresas contratantes en cuanto al alojamiento de estas personas.

De hecho, en algunas comunidades autónomas con una población significativa de trabajadores temporales existen convenios laborales que regulan algunas de estas cuestiones. Sirvan como ejemplos más próximos los convenios colectivos de trabajo para la actividad agropecuaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja de los últimos años, el último de los cuales, correspondiente al año 1996, ha sido publicado en el Boletín Oficial de la Rioja del 20 de agosto de 1996. Estos convenios recogen aspectos específicos del colectivo estudiado, como la cuestión del alojamiento. Así, el último convenio citado establece a este respecto que:

*«Los empleadores vendrán obligados a facilitar alojamiento (vivienda) a aquellos trabajadores que por la naturaleza del trabajo que vayan a desempeñar se denominen temporeros. En el defecto de alojamiento (vivienda) el empleador abonará el tiempo de la vivienda alquilada que el empleado haya elegido para residencia.»* (Parágrafo final del artículo 24 del citado convenio).

Evidentemente, la existencia de una normativa específica que regule aspectos mínimos no garantiza, por sí sola, el cumplimiento de los mismos, pero sirve para la clarificación de los derechos y deberes de cada parte, y para la inspección y el control que corresponde a la Administración.

## **2- En la coordinación entre diferentes instituciones y agentes sociales**

Son muchas las instituciones de ámbito vasco a las que afecta de un modo más o menos directo la situación descrita:



- Departamentos del Gobierno Vasco: Agricultura, Trabajo, Sanidad, Educación, Interior...
- Departamentos de la Diputación Foral de Álava: Agricultura, Bienestar Social...
- Ayuntamientos de las distintas zonas.

Por otra parte, existe la intervención de diferentes agentes sociales y sería necesario promover la de otros:

- Sindicatos como la UAGA.
- Voluntariado de la zona y Cáritas provincial.
- Organizaciones de apoyo a personas de origen extranjero y de etnia gitana...

En algunos casos parece, además, necesario promover relaciones de colaboración con instituciones de otros ámbitos. Piénsese, por ejemplo, en la situación del campamento de Albaina -ubicado en territorio de Treviño y, como tal, dependiente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León-, o en el seguimiento de la escolarización para alumnos y alumnas procedentes de diferentes comunidades, o en la implicación directa de la Dirección General y de la Inspección de Trabajo en muchos de los temas planteados...

Se puede afirmar que -a pesar de los intentos realizados, impulsados especialmente desde el área de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava- hasta el momento actual la colaboración entre las distintas instituciones, y entre éstas y los agentes sociales, se ha limitado a aspectos parciales como la puesta en marcha de los albergues temporales.

Igualmente, se puede afirmar que la falta de claridad en la delimitación de las competencias y funciones que a cada uno corresponden favorece la no asunción de responsabilidades por parte de algunos, el que otras instituciones asuman cargas que tal vez no les correspondan y, en último término, que determinados servicios queden sin cubrir en detrimento de estas personas.

La existencia de una o de varias mesas de participación de las instituciones y agentes sociales debe permitir abordar las cuestiones planteadas de un modo global, prever las actuaciones necesarias con tiempo suficiente, repartir cargas de modo responsable y establecer mecanismos de colaboración y coordinación.

### **3- En la información a estas personas sobre derechos y servicios**

Desde la perspectiva de una institución garantista como la del Ararteko resulta un motivo de constante preocupación el que todas las personas sean conscientes de sus derechos. En el colectivo de las personas cuya situación se intenta reflejar aquí es claro que existe un gran desconocimiento acerca de los

derechos que les corresponden en cuanto ciudadanos (acceso a servicios públicos...), o en cuanto trabajadores (derechos laborales).

La información sobre los derechos que les asisten es una condición básica para prevenir cualquier tipo de discriminación o de desigualdad por razón de origen, sexo, raza, religión... Es también una condición para que cualquier ciudadano pueda acudir a los diferentes servicios y a las instituciones encargadas de garantizar el ejercicio de sus derechos, y solicitar su intervención.

Esta institución considera que algunos agentes sociales señalados en el apartado 2º (sindicatos, organizaciones de apoyo a personas de origen extranjero, organizaciones gitanas...), así como determinados servicios existentes en las zonas (ayuntamientos, servicios sociales de base, centros de acogida...) pueden ayudar eficazmente en esta tarea de información y divulgación.

\* \* \* \*

Como se ha indicado anteriormente, son muchas las instituciones y entidades implicadas en mayor o menor grado en la problemática analizada y, consecuentemente, también las que comparten la responsabilidad de ofrecer respuestas adecuadas al sector. Hasta el momento de cerrar este informe (diciembre del 96) el Ararteko se ha dirigido de oficio a algunas de las instituciones más directamente implicadas, haciéndoles llegar el análisis y las propuestas en términos similares a los que aquí se recogen. En concreto, se han hecho llegar los informes y se ha solicitado respuesta a las siguientes instituciones:

- Diputación Foral de Álava
- Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social
- Departamento de Educación, Universidades e Investigación
- Departamento de Sanidad
- Departamento de Interior
- Departamento de Industria, Agricultura y Pesca

También se ha enviado el informe elaborado al Procurador del Común de la Comunidad de Castilla y León, dadas las competencias de dicha Comunidad en el territorio de Treviño, incluido en nuestro análisis.

La institución del Ararteko considera que nos encontramos ante un sector de la población y una problemática específica que requiere una mayor y mejor atención por parte de las autoridades responsables, y el trabajo monográfico realizado así como las actuaciones abiertas a partir de él pretenden colaborar a ello.

Dado el carácter cíclico de la problemática analizada, y en función de las respuestas que se obtengan de las diferentes administraciones, esta institución efectuará un seguimiento de las actuaciones en próximas campañas, y no descarta la presentación de un informe extraordinario sobre esta cuestión ante el Parlamento.

## 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

Desde la institución del Ararteko, durante el año 1996, y en muchos casos como continuación de una relación de colaboración iniciada con anterioridad, se han seguido buscando los espacios de encuentro y la relación sistemática con los agentes sociales. Búsqueda de espacios de colaboración con diferentes 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 apoyo a las personas de origen extranjero, a las privadas de libertad o las que tienen problemas de drogadicción.... Unas veces, aprovechando las solicitudes de intervención o la presentación de quejas de los propios colectivos ante esta institución, y otras, promoviendo directamente desde ella los contactos y los intercambios de información.

Este Ararteko quiere reiterar su **voluntad decidida de colaboración con los diferentes colectivos sociales de nuestra Comunidad**, a cuyas actuaciones concede un importante valor multiplicador y ejemplarizante. Para una institución garantista como la del Ararteko, muchas de estas asociaciones son auténticas antenas sociales, sensores que permiten detectar y hacer públicos problemas y situaciones que, de otro modo, podrían pasar desapercibidos.

Con frecuencia, son precisamente las personas más necesitadas de defensa las que menos 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 para ellas suponen experiencias previas de carácter negativo, por la desconfianza hacia las instituciones 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.

La gran cantidad de asociaciones, colectivos y organizaciones que existe en nuestra Comunidad constituye un signo claro de vitalidad social. Pero, al mismo

tiempo, esa variedad y riqueza supone un reto para quien quiera mantener con ellas unas relaciones más o menos estables de colaboración.

En nuestro caso, y siendo conscientes de las limitaciones de esta institución, hemos intentado **hacer realidad nuestra voluntad de colaboración a través de cuatro vías:**

- 1) respondiendo positivamente a cuantas asociaciones y grupos han manifestado su interés por hacernos llegar sus problemas y propuestas;
- 2) manteniendo durante este año el contacto periódico con aquellos colectivos con los que existía ya una relación previa, siempre que ello ha sido posible;
- 3) tomando la iniciativa para establecer nuevas relaciones con colectivos que desarrollan su labor en áreas o con sectores especialmente problemáticos y que exigen una atención prioritaria;
- 4) promoviendo y/o aprovechando la existencia de plataformas de coordinación entre diferentes asociaciones con intereses o campos de actuación similares.

De hecho, la utilización de las cuatro vías señaladas ha hecho posible que **a lo largo de este año 1996 la institución del Ararteko haya podido mantener relaciones de colaboración, más o menos intensas, con asociaciones que desarrollan su acción social en los siguientes campos:**

- la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero;
- la atención a personas con problemas de drogadicción y a enfermos de sida;
- el apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo;
- la objeción de conciencia y la insumisión;
- la defensa de los derechos y el desarrollo de programas de atención a las personas presas;
- la respuesta a necesidades específicas de los menores y de los estudiantes universitarios;
- la atención a los trabajadores temporeros;
- la integración social de colectivos marginales y la rehabilitación de zonas deprimidas;
- el pacifismo y la solución de conflictos mediante fórmulas de diálogo;
- la defensa de los derechos de las mujeres;
- la atención a las víctimas;
- la defensa de los derechos de los consumidores;
- la respuesta social a diferentes formas de minusvalía;
- la prevención de los malos tratos y la denuncia de situaciones de tortura;
- la atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares...

En la mayor parte de los casos (respuesta a las solicitudes de las asociaciones, inicio de relaciones con un colectivo y presencia en foros de coordinación;

es decir, en lo que hemos denominado vías 1, 3 y 4 la relación ha sido directa y ha supuesto una o varias reuniones. En los casos de continuación de una relación ya iniciada en años anteriores (vía 2), su mantenimiento no siempre ha supuesto nuevas reuniones; a veces ha bastado con los intercambios de información, tanto orales como escritos.

De un modo o de otro, utilizando unas vías u otras, y a pesar de las limitaciones de tiempo y dedicación ya apuntadas con anterioridad, el hecho es que durante este año se han podido mantener **reuniones o intercambios de información y fórmulas de colaboración**, por lo menos **con los siguientes colectivos, asociaciones u organizaciones**:

- . Afrovasca
- . Arnasa
- . Asociación Bizitegi
- . Asociación de estudiantes universitarios Piper
- . Asociación de Lucha contra el SIDA y Autoapoyo a Afectados T-4
- . Asociación de Psicólogos para la Atención de Víctimas de la Violencia
- . Asociación Ume-Alaia
- . Asociaciones del barrio de San Francisco, Zabala y Bilbao La Vieja
- . Asociaciones de familiares de insumisos
- . Bakea Orain
- . Bihotzean Auzo Elkartea. Iniciativa Auzora
- . Bilbo-Etxezabal
- . CEAR (Comisión de Ayuda al Refugiado)
- . Colectivo de apoyo a extranjeros en Gipuzkoa (SOS-Racismo, CITE de CC.OO., Traperos de Emaús-Etorkin, Talleres Protegidos Boscozaleak...)
- . Colectivos de apoyo a las personas presas
- . Coordinadora de ONG de Bizkaia de apoyo a inmigrantes (integrada por CEAR, Bilbo-Etxezabal, Afrovasca, Cáritas, CITE, Cruz Roja, Hegoa, UGT, Elkartu, SOS-Racismo...)
- . Coordinadora de ONG para el Desarrollo y Plataforma del 0,7
- . Denon Artean y Oficina de Atención a la Víctima de la Violencia
- . Elkarri
- . Etorkintza
- . FEDEAFES (Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos) y asociaciones integradas en dicha federación
- . Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos y asociaciones integradas en dicha federación
- . Fundación Jóvenes por la Paz
- . Gaztaroan Ekin
- . Gernika Gogoratuz
- . Gesto por la Paz
- . 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)

- . Plataforma Martutene (DEE, SOS-Racismo, Salhaketa...)
- . SOS-Racismo de los diferentes territorios
- . TAT (Torturaren Aurkako Taldea)

Al igual que el año anterior, 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, la continuación **del trabajo sobre la situación de las cárceles en el País Vasco** (al que se hace referencia en el apartado 2.1.2. de este mismo informe) ha supuesto el mantenimiento de reuniones e intercambios con las siguientes asociaciones:

- . ADSIS-BESTALDE (Asociación de Servicios de Iniciativa Social)
- . 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
- . Asociación Pro Derechos Humanos del País Vasco
- . Bilbo-Etxezabal
- . Bizitegi
- . Cáritas (PAEX-Programa de Apoyo a Extranjeros)
- . Comisiones ciudadanas antisida de los distintos territorios
- . Cruz Roja
- . DEE (Asociación de Afectados por la Droga)
- . Etorikintza
- . Foronda
- . Gizabidea
- . Goiztiri
- . IRSE (Institutos de Reintegración Social de los distintos territorios)
- . Módulo Psico-Social de Deusto-San Ignacio
- . Nahaia
- . Pastoral Penitenciaria de los distintos territorios
- . Proyecto Hombre
- . Salhaketa
- . SOS-Racismo de los distintos territorios
- . TAT (Torturaren Aurkako Taldea)
- . Turnos de Asistencia Penitenciaria de los colegios de abogados (TAP)

Evidentemente, no de todas las reuniones o los intercambios de información se derivan actuaciones, sobre todo de carácter inmediato, por parte de esta institución. No obstante, en muchas ocasiones, a raíz de las reuniones mantenidas, como **fruto de la colaboración** entre todas las partes y en el respeto más absoluto a la libertad de actuación de cada una de ellas, **se han promovido diferentes actuaciones**, encuadrables en alguna de las líneas siguientes:

- tramitación de quejas (tanto de carácter colectivo como individual) formuladas por las asociaciones;

- actuaciones de oficio del Ararteko ante diferentes instancias de la Administración para la resolución de problemas inmediatos;
- 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;
- presentación de sugerencias de modificaciones legislativas;
- intercambio de información y de documentación útil para el trabajo;
- gestiones de carácter urgente ante las autoridades para mejorar un determinado servicio o evitar un problema...

**A modo de ejemplo**, podemos señalar aquí algunas actuaciones significativas llevadas a cabo durante el año 1996 desde la institución del Ararteko en este marco de colaboración. Así:

- \* La relación con diferentes colectivos pacifistas, con asociaciones que trabajan en la mediación de conflictos y con centros escolares que han vivido situaciones conflictivas animó a esta institución a presentar ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco una **propuesta global en relación con la educación para la paz**. En dicha propuesta se señalaban diferentes líneas de actuación en una doble dirección: 1) lograr la correcta incorporación de la educación para la paz y los derechos humanos dentro del currículum de los centros educativos; y 2) aprovechar las posibilidades que ofrece la organización escolar como espacio de socialización en la convivencia y en la superación de los problemas mediante el diálogo. La propuesta fue presentada también en las XI Jornadas de Coordinación de Defensores (cfr. pp. 83-86).
- \* La problemática planteada por las ONG para el Desarrollo y por la Plataforma del 0,7 acerca de las **políticas de desarrollo promovidas por las instituciones vascas** llevaron a que esta institución elevara una serie de propuestas con vistas a encauzar los problemas inmediatos y, sobre todo, a promover un marco de trabajo en común en los próximos años.
- \* Las denuncias sobre malos tratos y torturas, presentadas por algunas asociaciones han dado origen a actuaciones del Ararteko ante las instituciones competentes, actuaciones encaminadas siempre a la **superación de espacios de opacidad**.
- \* 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, y que, tras múltiples reuniones con diferentes profesionales,

llevó a la elaboración de una serie de «**Propuestas y consideraciones del Ararteko en relación con el consumo de drogas y la transmisión de enfermedades infecciosas en la cárcel**», que fueron presentadas a las diferentes instituciones responsables (Departamento de Justicia, Departamento de Sanidad, e Instituciones Penitenciarias a través del Defensor del Pueblo) para la puesta en marcha o ampliación de diferentes programas de prevención, ha exigido un seguimiento continuado durante todo el año y la participación activa en la comisión interinstitucional creada para la elaboración de un **programa experimental de intercambio de jeringuillas** en el Centro Penitenciario de Basauri (cfr. p. 57).

- \* El trabajo sobre la situación de las cárceles en el País Vasco -que dio origen al informe extraordinario que se presenta en el apartado 2.1.2. de este mismo informe- y su seguimiento posterior ha supuesto la colaboración y el intercambio de información con una treintena de **colectivos de apoyo a las personas presas** (cfr. p. 75).
- \* La relación con los familiares de insumisos ha dado pie a diferentes actuaciones y, entre otras, a la presentación de varias solicitudes de intervención ante el Defensor del Pueblo para modificar el **tratamiento penal de la insumisión** y superar la actual situación penitenciaria de muchos insumisos.

Ya el año pasado esta institución -por encima de los problemas específicos que cada asociación plantea, lógicamente, en relación directa con su propio campo de trabajo- intentó reflejar y ofrecer propuestas de salida a problemas bastante comunes a todas o a muchas de ellas. Problemas referidos a los sistemas de subvención, a la continuidad de los programas y las ayudas institucionales en el tiempo, y a las posibilidades de participación activa en el diseño y desarrollo de los programas sociales.

El informe del año 1995 (cfr. pp. 45-47) recogía, en este sentido, la **propuesta** concreta presentada por esta institución a diferentes órganos de la Administración en un doble sentido:

- 1) **superar las limitaciones que el marco temporal del año presupuestario impone a efectos de subvención de programas;**
- 2) **crear mecanismos estables de participación entre los agentes sociales y la propia Administración.**

De las **respuestas obtenidas durante este año** desde diferentes órganos de la Administración, así como de la puesta en marcha de algunos foros de participación, se puede afirmar que se han dado algunos pasos en las líneas apuntadas. No obstante, en muchas áreas de actuación y en buena parte de las administraciones o departamentos los problemas siguen siendo los mismos, e incluso, superiores.



Como ejemplos significativos de lo dicho podemos señalar la flexibilización introducida en algunas partidas presupuestarias para poder alcanzar compromisos plurianuales, la ampliación de la fórmula de contratos-programa en determinados sectores, la creación de un foro interinstitucional con la participación de agentes sociales para la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero, los intentos de debate y de negociación con los agentes sociales implicados en determinados proyectos legislativos...

Esta institución considera de sumo interés los pasos dados y sigue insistiendo en la **necesidad de promover y utilizar cuantas fórmulas sean posibles para sumar esfuerzos entre agentes sociales y órganos de la Administración**, sobre todo en aquellos campos de actuación en los que existe una importante iniciativa social y en los que de la colaboración se pueden derivar, sin duda, una mayor atención y un mejor servicio a la ciudadanía.

### 2.2.2. CONVOCATORIA DE DOS BECAS DE INVESTIGACIÓN PARA 1996-1997

Durante el año 1996, al igual que en años anteriores, la institución del Ararteko ha promovido dos nuevas becas de investigación. La convocatoria se realizó mediante Resolución de 27 septiembre de 1995 (BOPV nº 192, de 6 de octubre de 1995) y, tras las correspondientes pruebas selectivas oral y escrita, se adjudicaron por Resolución de 20 de diciembre de 1995 a favor de don Carlos Barcina Fernández y María Aragón Castiella.

La finalidad de estas becas es la de 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 como objeto de estudio por la institución, junto con los adjudicatarios, han sido los siguientes:

- La cultura y el Estado de cultura desde la perspectiva del Estatuto de Autonomía vasco: la autonomía cultural vasca.
- El ciudadano como usuario de los servicios públicos.

El primero de los estudios intenta plantear la evolución seguida por los poderes públicos europeos a lo largo de los dos últimos siglos, guiados hacia la incorporación de la cultura como un valor jurídico-político dentro del Estado liberal. Esta inclusión se ha manifestado en determinados casos en sus normas supremas: se hace referencia al caso de Italia y de Alemania, lo cual ha venido a calificarse como «Constitución cultural».

Esta función cultural de los poderes públicos se introduce, efectivamente, mediante tres principios que informan el ordenamiento jurídico: el principio de libertad cultural, el principio de promoción cultural y el principio de pluralismo cultural. Son precisamente estos principios los que sirven para definir a un ordenamiento jurídico como Estado de cultura.

El cuerpo principal de este estudio se dedicará a la búsqueda de tales principios, tanto dentro de la Constitución Española de 1978, como del Estatuto de Gernika de 1979, con el fin de incorporar al lenguaje constitucional-administrativo conceptos como Estado de cultura y autonomía de cultura.

El segundo de los trabajos aborda la superación de la concepción del ciudadano como administrado y la determinación de una nueva terminología en sus relaciones con la Administración. El ciudadano se define como un usuario, cliente o consumidor de los servicios públicos.

Para ello, se analizan las propias formas de actuación de la Administración pública, y se pone de manifiesto la crisis del concepto de servicio público.

Se estudia el alcance del derecho a la prestación de servicios públicos y se dedica un capítulo a analizar de forma novedosa la televisión como servicio público.

Durante el año 1996 se han convocado, como viene siendo habitual, dos nuevas becas de investigación para el año 1997, mediante Resolución de 11 de octubre de 1996 (BOPV nº 203, de 21 de octubre).

Finalizado el proceso selectivo, las dos becas fueron adjudicadas a:

- Francisco Javier Aguirre Aramburu.
- Isabel Paula Sánchez García.

Los trabajos de investigación elegidos son los siguientes:

- Justicia, paz y protección internacional de los derechos humanos: la experiencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.
- Mecanismos de inclusión y exclusión social para las personas seropositivas en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

### 2.2.3. **COLECCIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS «PADRE FRANCISCO DE VITORIA»**

El objetivo de la defensa de los derechos humanos exige un tratamiento integral que va más allá de la mera tramitación de las quejas.

Una de las medidas concebidas para contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos humanos en la Comunidad Autónoma del País Vasco fue la de crear la colección de publicaciones sobre derechos humanos «Padre Francisco de Vitoria».

Durante 1996 se han publicado dos nuevos títulos, que responden a sendos trabajos, resultado final de sus respectivas becas de investigación.

Las monografías publicadas han sido:

- *El control interinstitucional en la Unión Europea*. M<sup>a</sup> José Fdez. de Landa Montoya.
- *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. Ander Bergara.

Se da la circunstancia de que por primera vez se publica en esta colección una monografía únicamente en euskara.

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

### **2.3.1. XI 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 XI Jornadas de Coordinación organizadas en León por el Procurador del Común de Castilla y León, los días 25 y 26 de septiembre, los temas de debate fueron los siguientes:

- El control de la Administración local por los comisionados parlamentarios.
- Una educación para la paz.
- La mujer como reclamante ante los Ombudsmen.
- Pobreza y solidaridad.

#### **2.3.1.1. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS**

En esta reunión actuó como presidente moderador don Fernando Álvarez de Miranda y Torres, Defensor del Pueblo, y como ponente don Manuel García Álvarez, Procurador del Común de Castilla y León.

Asimismo, intervinieron como comunicantes: don Antón Cañellas y Balcells, Síndic de Greuges de Catalunya; don Juan Bautista Monserrat Mesanza, Justicia de Aragón; don José Cora Rodríguez, Valedor do Pobo Galego; don Arturo Lizón Giner, Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana; y don Fernando Giménez Navarro, Diputado del Común de Canarias.

#### **2.3.1.2. UNA EDUCACIÓN PARA LA PAZ**

En esta reunión actuó como presidente moderador don Antón Cañellas i Balcells, Síndic de Greuges de Catalunya, y como ponente don Fernando Álvarez de Miranda y Torres, Defensor del Pueblo.

El Ararteko presentó, a modo de comunicación, dos escritos:

- Seguimiento de las conclusiones alcanzadas en las X Jornadas en el ámbito de la tolerancia.
- Una educación para la paz.

Se transcriben literalmente dichos textos por considerarlos de interés.

\* \* \* \*

## «SEGUIMIENTO DE LAS CONCLUSIONES ALCANZADAS EN LAS X JORNADAS EN EL ÁMBITO DE LA TOLERANCIA»

El pasado año 1995, en las Jornadas de Coordinación que celebramos en Barcelona, dedicamos una atención especial al tema de 'La tolerancia como valor al servicio de los derechos humanos'. El hecho de que me correspondiera presentar una comunicación sobre el tema y de que, a raíz también de ella, se aprobaran una serie de conclusiones y compromisos, me anima ahora, un año después, a presentar un breve balance de las actuaciones impulsadas para su desarrollo desde la institución del Ararteko.

Como recordaréis, los compromisos adquiridos en este ámbito de trabajo se concretaban en siete áreas de actuación:

- la incorporación de la educación para la paz y la tolerancia dentro del currículum escolar;
- el desarrollo de los instrumentos de participación de los jóvenes en las instituciones escolares;
- la supresión de espacios de impunidad y de los malos tratos y torturas;
- el resarcimiento moral y material de las víctimas de la violencia, con independencia de su origen;
- el respeto a las personas privadas de libertad y el fomento de las medidas tendentes a la plena reinserción social de los presos;
- la excarcelación de personas con enfermedades incurables y en otros supuestos de condena;
- el tratamiento penal de la insumisión.

\* **Respecto al campo educativo**, después de haber analizado diferentes experiencias y haber mantenido contactos con profesionales de la enseñanza y con los responsables de la Administración educativa vasca, desde el Ararteko se elaboró una propuesta de actuación que abordaba de forma global los dos temas prioritarios (currículum y organización escolar) y que fue presentada al Departamento de Educación del Gobierno Vasco. La propuesta recoge nueve posibles vías de actuación en el ámbito escolar que esperamos vayan siendo concretadas por los responsables de la política educativa en nuestra comunidad.

- \* **Respecto a las personas privadas de libertad**, el trabajo de los últimos meses de 1995 permitió conocer de un modo directo y pormenorizado la situación de éstas en las tres cárceles del País Vasco. En marzo de este año el Ararteko publicó un informe extraordinario sobre La situación de las cárceles en el País Vasco, informe que fue presentado y defendido ante el Parlamento Vasco, ante las autoridades penitenciarias y autonómicas, y que contó con la colaboración y el análisis de la institución del Defensor. Además de las recomendaciones de carácter general que contiene el informe, en este momento desde el Ararteko se llevan 51 actuaciones de oficio ante diferentes instituciones de ámbito vasco, con el objetivo común de mejorar la situación de estas personas, y con una especial insistencia en las cuestiones sanitarias y en las posibilidades de reinserción.
  
- \* **Respecto al tratamiento penal de la insumisión y a la situación de los insumisos presos**, además del contacto periódico con ellos y con sus familiares, desde el Ararteko se han elevado a lo largo de este año varias propuestas al Defensor del Pueblo, a quien quiero agradecer públicamente su disposición y sus gestiones. El tratamiento dado a esta cuestión en el nuevo Código Penal y la persistencia de la situación de prisión de un importante número de jóvenes vascos ha exigido que hayamos tenido que reiterar nuestra posición en varias ocasiones a lo largo del año, la última de ellas con motivo de la Jornada sobre Insumisión y Objeción de Conciencia dirigida por el propio Defensor dentro de los últimos cursos de verano celebrados recientemente en El Escorial.
  
- \* **Respecto a los malos tratos, los espacios de impunidad y el tratamiento discriminatorio hacia las víctimas de la violencia**, debemos reconocer las dificultades para avanzar decididamente en estos temas. En consecuencia, con el compromiso adquirido en las X Jornadas, con motivo de la presentación ante el Parlamento Vasco del informe anual de 1995, hice llegar a éste mi preocupación y mi interés por prevenir y superar estas situaciones.

Por último, quisiera señalar que algunos de los acontecimientos vividos durante este año ponen de manifiesto la transcendencia y la plena actualidad de los compromisos adquiridos entonces, y también la importancia de otros temas abordados (como el esclarecimiento de la trama de los GAL o la política de acercamiento de los presos...) y sobre los que, finalmente, no llegamos a conclusiones concretas.»

\* \* \* \*

## «UNA EDUCACIÓN PARA LA PAZ

Excmo. Sr.:

*En la reunión del pasado 24 de junio, celebrada en ese Departamento, tuvimos la oportunidad de poner en común nuestra preocupación por la transmisión de valores en el ámbito escolar y, en concreto, por la educación en la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la paz. Se planteó también la posibilidad de realizar alguna propuesta por nuestra parte. El presente escrito quiere ser una respuesta a tal posibilidad.*

*Son muchas las razones que animan a abordar con decisión y en este momento esta cuestión. Por una parte están la reforma educativa en curso y algunos de sus planteamientos básicos (objetivos generales del sistema educativo, importancia concedida a los contenidos actitudinales, inclusión de los derechos humanos y la paz como una de las líneas transversales al currículum...), planteamientos que exigen un desarrollo adecuado. Por otra están las necesidades específicas de una sociedad como la vasca condicionada durante años por el referente de la violencia, y la necesidad de su juventud en ser socializada en los valores democráticos.*

*El interés ante estas cuestiones de una institución defensora de los derechos humanos, como es la del Ararteko, es evidente. De hecho, durante el último año no hemos desaprovechado ninguna oportunidad para hacer llegar esta preocupación a la sociedad, al Parlamento, a los defensores de otras comunidades... Prueba de ello son, por ejemplo, la colaboración mantenida con los diferentes grupos pacifistas de nuestra comunidad, las referencias expresas y las propuestas planteadas durante las comparencias parlamentarias, en pleno y en comisión, o la comunicación sobre La tolerancia en la sociedad vasca presentada en las Jornadas de Coordinación entre Defensores que se celebraron en Barcelona el 5 y 6 de octubre del año pasado.*

*Precisamente en dicha comunicación -cuyo texto fue enviado en su día a ese departamento- se dedicaba un capítulo al análisis de la juventud vasca y la tolerancia, con un apartado específico sobre la educación de la juventud en los valores de la tolerancia (cfr. pp. 19 a 23 del documento remitido y pp. 63 a 67 en el libro ya editado Informe 1995). Además, se hacía una serie de propuestas al conjunto de los defensores para trabajar la cultura de la paz, y dos concretas sobre el sistema educativo, que fueron aprobadas unánimemente y que se reproducen a continuación:*

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

- 1<sup>a</sup>. **Velar por que 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 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.’

*Consideramos que se trata de dos propuestas nucleares para trabajar los valores democráticos en el contexto escolar y que deben ser abordadas conjuntamente. Es decir, que son precisamente el currículum escolar y la organización de los centros educativos los dos instrumentos privilegiados, o los dos campos de actuación prioritarios, para desarrollar estos valores en dicho contexto.*

*En el curso de las actuaciones llevadas a cabo desde esta institución durante el último año, hemos podido conocer algunas de las dificultades y los problemas relacionados con estas cuestiones que surgen en los centros educativos, y también algunas de las experiencias más significativas para trabajarlas de modo sistemático. Sirvan algunos ejemplos:*

- . *Problemas de convivencia surgidos en algunos centros (especialmente de enseñanzas medias) y dificultades en la aplicación de la normativa de derechos y deberes y en los mecanismos de resolución contemplados en los ROF.*
- . *Aportaciones desde el campo de las asociaciones pacifistas para conseguir que estos temas sean abordados en los centros educativos (Denon Artean, Gesto por la Paz, Arnasa...).*
- . *Experiencias de mediación en el ámbito escolar promovidas por personal ligado al Centro de Estudios por la Paz y la Fundación Gernika Gogoratuz (por ejemplo, la experiencia de varios cursos llevada a cabo por la profesora Mireia Uranga en diferentes institutos de Busturialdea).*
- . *Iniciativas para potenciar o fomentar los intercambios de experiencias en educación para la paz (desde el Instituto Municipal de Educación con los centros de Vitoria/Gasteiz, desde la Asociación de Derechos Humanos en centros de Bizkaia...).*
- . *Materiales de trabajo para su utilización en la escuela elaborados por colectivos comprometidos como los de Elkarri (Educación para la paz en las diferentes etapas educativas), Hegoa...*

*De estos problemas e iniciativas se ha tenido conocimiento en esta institución a través de las reuniones mantenidas con los diferentes colectivos, y también a través de algunas de las consultas o quejas informales recibidas en los últimos meses. Pero, igualmente, existen otras iniciativas interesantes de las que no hemos tenido un conocimiento directo y que pueden ser aprovechadas (materiales publicados por Amnistía Internacional, experiencias impulsadas por Hegoa...).*

*La complejidad del sistema educativo, la dificultad de abordar correctamente la transmisión de valores, las diferencias entre los centros y entre los*

alumnos y alumnas en función de su edad, intereses, capacidades... hacen aconsejable que las propuestas que aquí se efectúen sean abiertas y flexibles, y abarquen un abanico de posibilidades cuya concreción corresponde a la Administración educativa y, en algunas cuestiones, a los propios centros educativos.

Así, los dos campos prioritarios señalados (currículum y organización escolar) se concretan, o se pueden concretar, en múltiples aspectos:

- . La fijación del currículum escolar va asociada de modo directo a los contenidos mínimos establecidos para cada etapa, a la metodología, a los criterios de evaluación, a la distribución de áreas y tiempos, a los proyectos educativos y curriculares de los centros...; y, de modo indirecto, a otras cuestiones como la formación del profesorado, los materiales escolares, el asesoramiento o el control.
- . La organización y los sistemas de participación afectan, igualmente, a muchos aspectos de la vida de los centros como la normativa de derechos y deberes del alumnado, los reglamentos de organización y funcionamiento de los centros, el funcionamiento de los órganos colegiados, la distribución de responsabilidades o el asociacionismo juvenil.

Por ello, en una propuesta global, como la que corresponde a esta institución, no podemos sino apuntar las vías de trabajo que pueden ser impulsadas desde la Administración educativa. Vías como las siguientes:

- 1) Apoyar las experiencias e innovaciones que en este sentido surjan desde los centros o desde colectivos comprometidos en la educación por la paz: inclusión de este tema en las convocatorias anuales de proyectos, organización de jornadas de intercambio de experiencias, publicación y difusión de aquellas que se consideren de mayor interés, evaluación de los proyectos, seguimiento y apoyo desde los servicios de orientación pedagógica....
- 2) Garantizar la inclusión y el correcto tratamiento de esta línea transversal en los proyectos de los centros (proyectos educativo y curricular) e, igualmente, garantizar la disponibilidad de materiales de trabajo útiles para ellos.
- 3) Además de su tratamiento como línea transversal -por tanto, no como sustitutivo, sino como complementario del mismo- estudiar la inclusión de algunas cuestiones básicas dentro del currículum, incorporándolas a los contenidos de determinadas áreas o bien configurando una materia con entidad propia (a título de ejemplo, señalamos el acuerdo alcanzado entre la Consejería de Educación del Gobierno de Canarias y el Diputado del Común de dicha comunidad para incluir, dentro del grupo de materias optativas de la Enseñanza Secundaria Obligatoria de obligada oferta por parte de los centros, una relativa a los derechos humanos con su currículum correspondiente).



- 4) Ofrecer al profesorado y a los centros los materiales y el asesoramiento necesarios: materiales de uso escolar en diferentes soportes y para diferentes niveles, orientaciones pedagógicas, guías de recursos, apoyo desde los servicios de asesoría (IDC, COP)...
- 5) Promover actividades de información y sensibilización dirigidas a los diferentes sectores que componen la comunidad educativa (padres-madres, profesorado, alumnado).
- 6) Incluir dentro de los planes de formación continua del profesorado actividades específicas de formación en estas cuestiones.
- 7) Promover y mejorar las vías de participación y la convivencia pacífica en los centros: comisiones de convivencia, asociacionismo juvenil, normativa de derechos y deberes, alternativas de mediación como vía de solución de los conflictos, responsabilización del alumnado en la vida del centro...
- 8) Potenciar los talleres de solución de conflictos en el ámbito escolar (especialmente en los centros de enseñanzas medias).
- 9) Apoyar la investigación sobre valores en la juventud vasca: licencias de estudio, trabajos de investigación promovidos por ese o por otros departamentos...

Insistimos en el carácter abierto, y muchas veces complementario, de estas vías. Igualmente queremos insistir en la necesidad de aprovechar las iniciativas existentes y de aglutinar fuerzas en torno a una tarea difícil e importante. Y nos referimos tanto a las iniciativas institucionales (por ejemplo, desde la Dirección de Derechos Humanos o desde la Dirección de la Juventud, la comisión creada en torno al Año Internacional de la Tolerancia o la comisión interdepartamental para abordar el tema de la violencia callejera...), como a las iniciativas de numerosos colectivos (fundaciones, asociaciones, coordinadoras...), algunas de las cuales se han hecho constar al inicio del escrito.

Esta institución considera de suma importancia que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación -en cuanto administración responsable del sistema educativo- asuma estas cuestiones entre sus actuaciones prioritarias y lidere los procesos necesarios para hacer realidad en todos los centros educativos la educación en la tolerancia, la paz y los valores propios de una convivencia democrática, lo cual exige promover actuaciones, algunas de ellas con carácter inmediato y otras a medio o largo plazo.

Para terminar esta propuesta, quisiera manifestar el interés de esta institución por conocer las diferentes iniciativas que vaya tomando ese departamento en aras de fomentar la educación por la paz y la organización participativa de los centros escolares. Igualmente, quisiera manifestar nuestra voluntad de colaboración, de acuerdo con las características propias de esta institución.»

### 2.3.1.3. LA MUJER COMO RECLAMANTE ANTE LOS OMBUDSMEN

En esta reunión actuó como presidente moderador don José Chamizo de la Rubia, Defensor del Pueblo Andaluz, y como ponente doña Mercedes Agúndez Basterra, Adjunta al Ararteko.

Asimismo, intervinieron como comunicantes: don Fernando Álvarez de Miranda y Torres, Defensor del Pueblo; y don Fernando Giménez Navarro, Diputado del Común de Canarias.

Se transcribe a continuación el texto presentado por la institución del Ararteko.

\* \* \* \*

## «LAS MUJERES COMO RECLAMANTES ANTE LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS

### ÍNDICE

1. Presentación
2. El camino recorrido
3. La percepción de la situación de las mujeres a través de sus reclamaciones ante los comisionados parlamentarios
  - a) La mujer como reclamante
  - b) Áreas de reclamación
4. La perspectiva de género en la labor de defensa de los derechos
  - a) Reclamaciones fundamentadas en la condición de las mujeres
  - b) La perspectiva de género latente en la problemática que llega a los defensores
5. Conclusiones

#### 1. **Presentación**

Se ha afirmado que el cambio experimentado en la posición social de las mujeres ha sido el más radical de los acontecidos en el seno de nuestra sociedad en los últimos tiempos. Pudiera pensarse, por tanto, que abordar de nuevo la cuestión en este tipo de foros de discusión sobre los derechos humanos resulta innecesario. Sin embargo, la reflexión en torno a los modos de alcanzar la plena igualdad entre hombres y mujeres no está cerrada y el debate debe extenderse al propio funcionamiento de nuestras instituciones.

Resulta incuestionable que los avances experimentados en esta materia en las últimas décadas han sido trascendentales. En el caso español, la aprobación

de la Constitución de 1978 significó el punto de inflexión y el comienzo de una renovación legislativa hacia la igualdad jurídica, que hoy puede considerarse conseguida.

Pero la igualdad formal -absolutamente indispensable- no puede ser confundida con la igualdad real. En nuestra sociedad, el colectivo de las mujeres sigue sufriendo discriminación, puesto que soportan unas condiciones de vida inferiores a las de sus conciudadanos varones, incluso dentro de la misma familia, y tienen un acceso más limitado que ellos a la participación de los bienes sociales (trabajo, ocio, cultura, etc.).

La distribución desigual de roles sociales entre mujeres y varones, hondamente arraigada en nuestra cultura, debilita la posición social de aquéllas y dificulta el pleno disfrute de sus derechos fundamentales. Esta constatación no constituye una novedad para nuestras instituciones. Por el contrario, la problemática de los derechos de las mujeres ha sido objeto de atención, tanto en anteriores reuniones de coordinación de los comisionados parlamentarios, como en diferentes informes y actuaciones específicas de los diversos defensores.

Sin embargo, reconociendo que el camino está iniciado e incluso recorrido en parte, puede ser el momento para introducir un cambio de perspectiva. Se trata de abordar los problemas de las mujeres no sólo como propios de un colectivo discriminado -es decir, semejante a otros colectivos que también lo son (menores, tercera edad, extranjeros, personas discapacitadas, etc.)-, sino de adoptar un nuevo enfoque en el análisis general de los distintos ámbitos de la vida social que llegan a nuestras instituciones. Se propone incorporar la 'perspectiva de género', esto es, la conciencia de que prácticamente cualquier cuestión relacionada con los derechos de las personas tiene dos vertientes, una masculina y otra femenina, que aporta matices propios a los problemas, dándoles a menudo una intensidad radicalmente diferente.

El enfoque sugerido en esta ponencia consiste en dejar de acercarse a los problemas de las mujeres como propios y peculiares de éstas para poner de relieve que todos son conflictos y carencias de la sociedad en su conjunto, aunque, con frecuencia, afectan de distinto modo en función del género de las personas. Esta óptica, lejos de resultar excluyente, abre posibilidades de observar también la influencia de otras variables -como, por ejemplo, las mencionadas de edad, nacionalidad, etc.- en los diferentes ámbitos de nuestra intervención.

La conveniencia de adoptar la 'perspectiva de género' en la actividad ordinaria de defensa de los derechos de la ciudadanía se planteó en una reunión, celebrada el pasado mes de abril, entre las mujeres que entonces ocupaban puestos de responsabilidad en algunas de nuestras instituciones, coincidiendo en aquella ocasión cinco adjuntas a distintos defensores. Puesto que en su día se puso en conocimiento de todos los comisionados parlamentarios el contenido de dicha reunión, no es preciso extenderse sobre el mismo. Quizás convenga recalcar únicamente que la 'razón de género' que nos llevó a reunirnos entre nosotras no implica ninguna pretensión de exclusividad en el tratamiento del ámbito femenino de la problemática social. Por el contrario, se trata de poner de manifiesto e impulsar una visión determinada del sistema social que surge de nuestra

experiencia profesional y vital que -pensamos- puede enriquecer la práctica de nuestras instituciones, y, por ello, tenemos el deber de aportarla.

En coherencia con la idea que inspiraba aquella reunión, la presente ponencia no constituye una aportación teórica, sino que sólo pretende ser el principio de una reflexión conjunta sobre cómo desarrollar la perspectiva de género que se propone, tanto en la percepción de los problemas como en las actuaciones de tutela de la ciudadanía. Para propiciar dicha reflexión y puesto que, como se ha dicho, no partimos de cero, resulta conveniente retomar determinadas propuestas que han surgido de anteriores reuniones de defensores.

## 2. El camino recorrido

La preocupación y sensibilidad de los comisionados parlamentarios en materia de discriminación por razón de sexo se ha puesto de relieve en numerosas ocasiones. De especial relevancia por su contenido y proximidad en el tiempo resultan algunas de las conclusiones consensuadas en las IX Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo (Alicante, octubre de 1994).

Con ocasión del análisis allí realizado sobre el tema de *La mujer ante el mercado laboral*, se constató que la *'progresiva incorporación de ésta [s.c. mujer] al mercado de trabajo no ha supuesto una superación de las desigualdades existentes entre ambos sexos, sino que el propio mercado de trabajo se ha encargado de reproducir mecanismos discriminatorios que siguen manteniendo a la mujer en una situación de franca desigualdad con respecto al hombre, como así lo atestiguan los datos estadísticos de los que se dispone'*.

En dichas jornadas, en aras del deber constitucional de impulsar una política de acción positiva que garantice una igualdad real y efectiva entre ambos sexos, se formularon, entre otras, las siguientes propuestas:

\* *'Para evitar perpetuar aquellos valores sociales que, asignando a las mujeres un papel básico dentro de la familia, han mantenido una posición de relegación laboral de la mujer, y en atención al artículo 39 de la Constitución Española ha de introducirse un nuevo concepto de responsabilidades familiares que facilite un reparto equitativo de las mismas entre hombres y mujeres, en orden a un desarrollo eficaz de una política de igualdad de oportunidades en la incorporación al mundo laboral.*

*Estas medidas protectoras deben asumir su coste social de forma que no repercuta negativamente en la contratación femenina'*.

\* *'La adopción de medidas de orden fiscal, en la línea, entre otras, de ampliar el límite del gasto de desgravación por guarderías, de considerar desgravables los gastos de educación de menores, la aplicación del régimen de familia numerosa a partir del tercer hijo, etc.'*

- \* *‘La Administración pública cuando actúa como empleador ha de erigirse en agente decisivo, con el fin de instaurar un modelo de relaciones laborales que sirva de ejemplo a considerar en la esfera privada, a la par de sensibilizar y estimular a los agentes sociales (sindicatos, empresarios, etc.) implicados, a su vez, en esta materia.’*
- \* *‘Asimismo, sería deseable que en los órganos consultivos y especialmente en el Consejo Económico y Social u órganos autonómicos homólogos, hubiera una mujer representativa en la defensa de los derechos de la mujer a propuesta del Instituto de la Mujer u órganos homólogos autonómicos.’*
- \* *‘Habida cuenta de que el colectivo de mujeres está necesitado de medidas de acciones positivas, es preciso que instituciones como las nuestras, garantes de los derechos de los ciudadanos, les preste una mayor atención. A tal efecto, sería conveniente que cada una de las instituciones adoptara, en el marco de su organización interna, las medidas necesarias para prestar un tratamiento específico a este colectivo de ciudadanos.’*
- \* *‘Y por último, los defensores del pueblo, debemos difundir y promover los derechos de la mujer mediante la coordinación con aquellas administraciones que trabajan en ello (Educación, Cultura, institutos de la mujer) así como a través de charlas, conferencias, etc. en la línea de trabajar para que sean las propias mujeres sujetos activos de sus derechos.’*

\* \* \*

La situación del colectivo femenino fue también abordada en la Primera Conferencia Tricontinental de Instituciones de Defensa y Promoción de derechos humanos (Canarias, noviembre de 1995), resultando altamente significativas sus conclusiones al respecto, entre las que destacamos las siguientes:

- \* *‘E) Con respecto a la condición de las mujeres: Esta Conferencia Tricontinental suscribe la Plataforma de Acción de Beijing, de 1995, como Carta que recoge los derechos de la mujer como derechos humanos fundamentales, y demanda que sus reivindicaciones sean tenidas en cuenta en la actividad de los defensores de derechos humanos. La I Conferencia Tricontinental de Canarias manifiesta su apoyo total a la Plataforma de Acción, como síntesis de la trayectoria de defensa de los derechos de la mujer.’*
- \* *‘Replantear reformas económicas institucionales para que hombres y mujeres tengan las mismas opciones en el lugar de trabajo, promover*

*un reparto equilibrado de las jornadas de empleo y fomentar la participación del hombre en las tareas domésticas y en las responsabilidades de la paternidad.*

*Considerar y fomentar la negociación colectiva y la presencia de la mujer en las mesas de negociación como un instrumento útil para evitar la discriminación y potenciar las medidas positivas de desarrollo libre y digno de la mujer.'*

- \* *'Eliminar cualquier tipo de discriminación en el acceso de la mujer a los puestos de toma de decisiones en los centros de poder político a escala regional, nacional e internacional.'*
- \* *'Adaptar los ordenamientos jurídicos nacionales de manera que cualquier violencia ejercida contra la mujer, dentro y fuera del hogar, se califique de violación de derechos humanos.'*
- \* *'Reconocer y regular la posibilidad de intervención de la Comunidad Internacional en las violaciones de derechos humanos que actualmente se practican contra mujeres de determinadas comunidades culturales en nombre de la tradición, la religión o la política de población del gobierno.'*

Poco más se puede añadir a estos compromisos y propuestas adoptados ya en foros similares a éste. La actitud de los comisionados ante la cuestión es clara y resulta inequívoca su voluntad de prestar una especial atención a los problemas de las mujeres.

No obstante, en el estadio en que nos encontramos, el compromiso adquiere nuevas dimensiones. Se trata, por un lado, de detectar y poner de manifiesto las causas ocultas o latentes de la desigualdad y, por otro, de impulsar y poner en práctica las políticas de acción positiva en el seno de nuestra actividad de defensa de la ciudadanía. Partiendo de este planteamiento, vamos a centrarnos en el análisis de nuestra actividad cotidiana, tratando de responder a la pregunta de cómo adoptar la perspectiva de género en el funcionamiento ordinario de nuestras instituciones.

### **3. La percepción de la situación de las mujeres a través de sus reclamaciones ante los comisionados parlamentarios**

La tarea de supervisión, investigación y promoción en materia de derechos humanos convierte a nuestras instituciones en un observatorio privilegiado de la problemática social. Tenemos la oportunidad -y la responsabilidad- de descubrir cuáles son los grupos de población cuya situación es particularmente frágil o vulnerable y que, por tanto, precisan una atención especial.

Puesto que, como acabamos de ver, hemos asumido que el colectivo de mujeres constituye uno de esos grupos, sería deseable que la organización interna de nuestras oficinas permitiese analizar de modo separado las situaciones que les afectan, de modo que esta información no quede diluida entre la correspondiente a distintas áreas de actividad (servicios sociales, justicia, educación, etc.). Aunque la presentación de datos desagregados no es frecuente, resulta nuevo en esa línea el Informe de 1995 del Diputado del Común de Canarias, que incluye un estudio específico por grupos de población, distinguiendo las áreas de menores de edad, mujeres y personas mayores. Asimismo, el informe del Procurador del Común de Castilla-León presenta un cuadro en el que se diferencian por áreas las quejas formuladas por hombres y mujeres. El Valedor do Pobo aborda el tema de la igualdad entre los sexos, pero desde una perspectiva jurídica.

En cualquier caso, a pesar de la escasez de análisis directos sobre los diferentes comportamientos de mujeres y varones como reclamantes, es posible obtener información de los datos generales y, de ese modo, delimitar con mayor nitidez los matices propios de las circunstancias que afectan a las mujeres. Se trataría de desbrozar, entre todos los conocimientos que derivan de la actividad de nuestras instituciones, aquellos que desvelan manifestaciones concretas de la desigualdad. O dicho de otro modo, resulta conveniente que una información de la que disponemos no quede diluida en la generalidad, sino que pueda utilizarse en las intervenciones destinadas a promover la igualdad.

En una primera aproximación, parece interesante analizar si las mujeres acuden a nuestras instituciones en la misma medida que los varones y, por otro lado, observar qué materias provocan sus reclamaciones.

### **a) Las mujeres como reclamantes**

El primer dato que llama la atención es que las mujeres se dirigen a los diferentes defensores en menor proporción que sus conciudadanos varones. En el artículo que el Defensor del Pueblo publicó en la revista del Instituto Internacional del Ombudsman (*Newsletter*, vol. 17, nº 2, pp. 13-16) sobre *El perfil de las mujeres españolas con respecto al Ombudsman* ya se ponía de relieve que, a pesar de que aproximadamente el 51% de la población española son mujeres, la proporción de quejas formuladas por éstas alcanzó -en 1993, que fue el año más favorable a su participación- un 42,7%, frente al 57,3% de los hombres. Afirmaba, asimismo, que en 1994 el 67% de los usuarios fueron hombres y el 33% mujeres. Esta diferencia resulta suficientemente significativa, y plantea la necesidad de investigar si constituye un indicio de desigualdad por razón de sexo en la capacidad de defensa de los propios derechos.

La exigencia de análisis se refuerza al comprobar que -según los datos de 1995- la tendencia sigue siendo generalizada en todas las instituciones nacionales. Se ha tratado de reflejar ese extremo en el cuadro siguiente que, por supuesto, resulta meramente indicativo ya que la manera de contabilizar las quejas no siempre es homogénea.

**Distribución porcentual de las quejas individuales presentadas ante nuestras instituciones en función del género de la persona que la formula**

(DATOS DE 1995)

**HOMBRES**

**MUJERES**

	HOMBRES	MUJERES
DEFENSOR DEL PUEBLO	70 %	30 %
ARARTEKO	63,7%	36,3%
DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ	56 %	44 %
DIPUTADO DEL COMÚN (CANARIAS)	61,4%	38,5%
JUSTICIA DE ARAGÓN	60,9%	39 %
PROC. DEL COMÚN (CASTILLA Y LEÓN)	64 %	36 %
SÍNDIC DE GREUGES (CATALUNYA)	75,8%	24,1%
SÍNDIC DE GREUGES (VALENCIA)	62,2%	37,7%
VALEDOR DO POBO (GALICIA)	59,7%	40,2%

Evidentemente, la mera diferencia numérica no permite obtener conclusiones, ya que puede deberse a diversas causas. En principio, entre los múltiples factores que pueden tener influencia, hay dos hipótesis genéricas que suponen explicaciones contrapuestas: o bien el sector femenino de la población encuentra menos problemas en el ejercicio de sus derechos y por ello acuden menos a los defensores, o bien existen obstáculos específicos, o prácticas sociales arraigadas, que dificultan el acceso.

La primera hipótesis no parece aceptable, desde el momento en que choca abiertamente con los datos sociológicos que provienen de otras fuentes de investigación, tanto españolas como internacionales. Estudios sobre la situación de las mujeres en la sociedad española elaborados por el Instituto de la Mujer nos recuerdan que, en 1993, las mujeres ocupadas representaban el 34% de población activa total y que las remuneraciones que percibían eran inferiores a las de los varones (20% menos, en términos generales). Asimismo, a pesar de la progresiva incorporación femenina al mercado laboral, se mantienen las diferencias en el tiempo dedicado al trabajo doméstico. Por otra parte, las cifras revelan el triste protagonismo de las mujeres en los programas de lucha contra la pobreza, donde aparecen como principales beneficiarias.

En síntesis, no podemos conformarnos con la ingenua explicación de que las mujeres sufren menos vulneraciones de derechos que la población masculina. Puede ocurrir, sin embargo, que, precisamente porque el Estado social de Derecho ha establecido mecanismos especiales de defensa de las mujeres, sean otras instituciones las que preferentemente canalicen los conflictos en los que se ven inmersas. Desde mi punto de vista, esta hipótesis merece ser contrastada, lo que



exigiría un trabajo de coordinación y colaboración con los servicios de la mujer de diferentes administraciones, así como con los institutos de la mujer u organismos similares. La similitud en el enfoque de algunos análisis y el intercambio de datos permitiría detectar qué tipo de materias es abordada por cada institución y, por tanto, dónde están las lagunas o áreas más desatendidas.

En la misma línea de investigación, puede pensarse que la vía jurisdiccional es otro mecanismo al que frecuentemente acuden las mujeres para la defensa de sus intereses, puesto que muchos de los conflictos que afectan al sector femenino surgen en el ámbito familiar son percibidos en su dimensión individual, y, por ello, su resolución se articula ante los tribunales. La pretensión de delimitar la problemática de las mujeres en el ejercicio de los derechos humanos conduce a tomar en cuenta su aspecto jurisdiccional, por lo que parece adecuado que el establecimiento de cauces fluidos de comunicación y de intercambio de información antes propuesto se extienda también a la Fiscalía y a los servicios específicos de los colegios de abogados.

Siguiendo con el mismo planteamiento, es decir, con la posible coincidencia de distintos mecanismos de defensa de las mujeres, un punto que habría que analizar es si, y en qué medida, estamos prestando desde nuestras instituciones un servicio eficaz de información que ayude a canalizar las quejas que escapan a nuestro ámbito de intervención. En este sentido, centrándome ahora en los datos del Ararteko, resulta llamativo el hecho de que si en vez de fijarnos en las quejas formuladas, atendemos a las visitas recibidas por el Servicio de Información al Ciudadano, los porcentajes en función del sexo de la persona que acude a dicho servicio se equiparan notablemente, pasando a un 47% de mujeres frente a un 53% de hombres en el último año.

En nuestra institución no hemos estudiado hasta el momento cuál puede ser la razón de la diferencia entre la proporción de mujeres que se acercan a recabar información y las que finalmente plantean la reclamación, pero entendemos que el análisis puede abrir vías de explicación. De cara al próximo año está previsto incorporar un protocolo para la recogida sistemática de datos sobre las visitas recibidas que, probablemente, resulte de utilidad para detectar algunos de los factores que intervienen.

En cualquier caso, con independencia de la necesaria profundización sobre el tema, puede pensarse *a priori* que hay materias de intervención específicas de los defensores del pueblo en las que no parece probable que las mujeres acudan a otros organismos de tutela, por lo que queda sin resolverse la cuestión de por qué las ciudadanas utilizan en menor grado que los varones los servicios de nuestras instituciones.

Volviendo a los posibles motivos, el Defensor del Pueblo, en el artículo antes citado, propone la siguiente explicación del fenómeno: *‘alguien asume las responsabilidades, derechos y obligaciones de la población femenina con respecto a la administración pública, y ese alguien es el hombre’*. Este hecho -continúa-, *lejos de beneficiar a las mujeres, reduce sus capacidades, básicamente su experiencia en la actividad como ciudadano, en especial en el ejercicio de sus derechos frente a sus obligaciones’*.

Esta hipótesis se refuerza tras el examen de la variable ‘estado civil’ de los usuarios del Defensor, llegando a la conclusión de que *‘cuando las mujeres están solteras recurren al Ombudsman en igual proporción que los hombres. Escriben menos cuando están casadas, y vuelven a escribir en una mayor proporción que los hombres cuando enviudan, se separan o se divorcian. Estamos enfrentados a las consecuencias de una cultura que perdura en la sociedad española y que se basa en el rol del hombre como jefe de la familia y guardián de los hijos y la esposa’*.

Así pues, parece que uno de los factores con mayor incidencia en el hecho de que las mujeres planteen menos reclamaciones en defensa de sus derechos se cifra en la estructura de la familia y en la desigual distribución de roles en la misma. Por tanto, el fenómeno citado se explica más por la frecuente subordinación del papel de la mujer dentro de la pareja y de la familia que por la ausencia de vulneraciones de su esfera jurídica. A pesar de que dicha situación es consecuencia y reflejo de patrones socioculturales muy arraigados en nuestro país y cuya modificación, por tanto, implica un lento proceso social, parece obvio que tomar conciencia del problema en lo que afecta a nuestras instituciones resulta un primer paso imprescindible. Apoyar y promover la iniciativa de las mujeres en la defensa de sus derechos sería el objetivo a conseguir.

En este sentido, otra cuestión íntimamente enlazada con la asunción por parte del varón de la representación de la familia en la reclamación de derechos y, en consecuencia, con el menor protagonismo de la mujer en el ejercicio activo de la ciudadanía, reside en el insuficiente conocimiento de los propios derechos del que adolecen muchas mujeres.

Es evidente que la conciencia del derecho resulta condición imprescindible de la percepción de su vulneración y, por tanto, de su defensa. Sin embargo, una parte importante del colectivo femenino ignora tanto el contenido de sus derechos como la existencia de mecanismos de garantía de los mismos y, sobre todo, la forma de acceder a éstos. Piénsese, a modo de ejemplo, en la cuestión de los malos tratos en el hogar familiar, o en el tema del acoso sexual en el trabajo, muchas de cuyas víctimas empiezan a saber ahora que lo que a ellas ‘les pasaba’ tiene un ‘nombre’ y es un problema extendido.

Por todo ello, la ‘alfabetización jurídica’ del sector femenino de la población constituye una tarea urgente, plenamente incardinable en la función de los defensores de promover la cultura de los derechos humanos. Quizás no esté de más recordar que la Plataforma de Acción de Beijing -asumida por la Primera Conferencia Tricontinental de defensores- incluye entre los objetivos estratégicos en materia de derechos humanos la consecución por parte de las mujeres de ‘*conocimientos jurídicos básicos*’, estableciendo una serie de medidas de acción que involucran también a los organismos de defensa de los derechos de la ciudadanía.

Continuando esta somera aproximación a las circunstancias que pueden obstaculizar el acceso del colectivo femenino a las instituciones garantistas, parece que la falta de cultura sobre la propia esfera de derechos no es el único obstáculo existente. En el artículo ya mencionado del Defensor del Pueblo se

constata que las mujeres que tienen una ocupación remunerada se dirigen a su institución en la misma proporción que la que alcanza en el conjunto de la población, de donde se deduce que las mujeres con un puesto de trabajo neutralizan los posibles obstáculos ligados al género. O dicho de otro modo, que '*la desocupación interfiere en su capacidad como ciudadanas*'. Se pone de relieve, asimismo, que las mujeres que escriben al Defensor tienen un nivel más bajo de educación que el sector masculino y se considera, además, que esa misma variable influye en el hecho de que la proporción de mujeres reclamantes disminuye a partir de los 65 años.

La primera conclusión que -a mi modo de ver- se desprende de los datos y reflexiones anteriores es que se da un hecho -la menor afluencia de mujeres como reclamantes ante los defensores- que supone un indicio de desigualdad. Probablemente esta circunstancia es reflejo del papel subordinado que las mujeres siguen ocupando en las familias y, por ello, en la vida social de nuestro país. También puede ser un factor relevante el incompleto conocimiento que el colectivo femenino tiene de sus derechos.

En cualquier caso, es evidente que las mujeres se encuentran con más dificultades en el ejercicio de sus derechos que las que llegan a nuestro conocimiento. Además de tomar conciencia de esta realidad, parece necesario que nuestras instituciones profundicen en el análisis de las causas. Un procedimiento útil para dicho objetivo es recoger, examinar y presentar la información y los datos estadísticos de los que disponemos -o podamos disponer en el futuro- desagregados por sexo y edad. Ello facilitará el logro de un conocimiento más preciso sobre las condiciones que dificultan a las mujeres el acceso a las instituciones de garantía, lo que permitirá la adopción de medidas que fomenten el protagonismo de las mismas en la defensa de sus derechos.

## **b) Áreas de reclamación**

Constatada la existencia de una menor proporción de reclamaciones formuladas por mujeres, podría suponerse que los motivos que llevan a éstas a quejarse son similares a los de sus conciudadanos, es decir, que se da una distribución por áreas semejante en las cuestiones planteadas por las personas de uno y otro género.

La conclusión que en una primera lectura se extrae, por ejemplo, de los datos referidos a la actividad del Ararteko durante el año 1995 contradice el anterior planteamiento. La distinción de las quejas tramitadas en las distintas áreas en función del género de quien las suscribe indica que la distribución no es homogénea. Hay materias en las que la proporción de reclamaciones formuladas por mujeres crece notablemente, equiparándose a las quejas de los hombres en las mismas áreas. Es lo que ocurre, por ejemplo, en materia de Educación, donde el número de quejas planteadas por mujeres y por hombres es idéntico. Las cifras se aproximan bastante en otros campos, como los de Sanidad y Bienestar Social (37 quejas de mujeres frente a 41 de hombres), así como en el área

de Medio Ambiente (26 de mujeres, 32 de hombres). En el área de Función Pública y Organización Administrativa tiene lugar la mayor cantidad de quejas provenientes de mujeres (65), aunque están lejos de las 85 planteadas por varones.

Se detectan, asimismo, materias en las que la proporción de reclamaciones de mujeres queda muy por debajo de la media global. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el área de Interior (19 m/ 65 h) o en la de Hacienda (29 m/ 89 h).

A falta de un estudio en profundidad de estos datos, los mismos no parecen casuales. Podría parecer que las mujeres se preocupan más, y más directamente, por las condiciones básicas de vida (salud, vivienda, asistencia social, educación de la prole, etc.), y sus reclamaciones afectan a los ámbitos relacionados con los problemas más próximos a las personas y, por tanto, relativos a sus derechos más elementales. De cualquier modo, es claro que, lo mismo que hay una distribución desigual de los roles sociales, hay un diferente reparto de las quejas en función de las materias.

Esta última apreciación puede enlazarse con otra, que resulta, asimismo, significativa: con cierta frecuencia, las mujeres plantean reclamaciones sobre temas que afectan directamente a otras personas (hijos e hijas, personas mayores a su cargo, marido, etc.) y en muchas ocasiones las quejas que formulan versan sobre problemas que afectan a toda la familia. Como se ha resaltado en el apartado anterior, este fenómeno también se aprecia en las reclamaciones que formulan los varones cuando asumen la representación familiar, pero lo que ahora pretendo poner de relieve es que, cuando ellas toman la iniciativa, siguen planteando en menor medida que los hombres asuntos propios. Así, por ejemplo, si he dicho que en el área de Sanidad y Bienestar Social confluían más reclamaciones de mujeres, buena parte de éstas se refieren a la subárea de bienestar social en sentido estricto. Pues bien, de las 19 quejas presentadas por mujeres, sólo 5 versan sobre problemas propios, actuando en los demás casos en favor de otra persona (padre, madre, hija, hijo, tío, suegra, etc.) o de la familia en su conjunto. Entre las 12 reclamaciones suscritas por varones en esta misma subárea, 6 -esto es, la mitad- corresponden a problemas propios mientras que sólo 2 se refieren a otra persona en concreto y 4 a la familia en general.

Obviamente el análisis meramente cuantitativo resulta insuficiente, desde el momento en que la clasificación de las quejas por áreas es puramente instrumental y, además, ocurre que, en ocasiones, la persona que presenta la queja no es la misma que se preocupa de su seguimiento.

Otro ejemplo de intervención de la mujer en favor de otros puede tomarse del área de medio ambiente, otra temática de las que, según se observa en nuestros datos, acumula mayor proporción de quejas femeninas. Entre éstas, las cuestiones más abundantes son las referidas al control municipal sobre ruidos o actividades molestas, lo que refuerza la apreciación de que las mujeres están realizando una defensa del bienestar y de la calidad de vida de todo el grupo familiar.

En mi opinión, la consecuencia práctica de esta constatación es que la labor de información específicamente dirigida a las mujeres que se proponía en el apartado anterior puede resultar doblemente fructífera. Dicho de otro modo,

la promoción de su ‘alfabetización jurídica’ tendría un efecto multiplicador en cuanto que, hoy por hoy, las mujeres reclaman protección para otros. Actúa de hecho como ‘defensora’ o impulsora de los derechos de su grupo social en determinados campos.

En contraste con la afirmación anterior, puede apreciarse que las quejas relativas a la propia condición de mujer son muy escasas. En nuestra institución apenas se plantean reclamaciones, ni siquiera consultas, referentes a problemas determinados por el género. Es decir, las cuestiones de discriminación no se formulan como tales, lo que no significa que en algunos de los asuntos planteados no existan elementos de discriminación oculta o indirecta que habría que esforzarse en detectar. Esta materia será objeto de tratamiento en el siguiente apartado.

De cualquier modo, la ausencia de quejas directamente referidas al principio de igualdad es significativa y, seguramente, vuelve a enlazar con la cuestión ya planteada de que en muchos casos las mujeres no son conscientes de la relación de su problema concreto con su condición femenina, esto es, no se percibe la vulneración porque no existe la conciencia del derecho.

Como consecuencia de este apartado se puede extraer la conveniencia de analizar sistemáticamente los datos de que disponemos, con el fin de conocer mejor y llegar a precisar cuáles son las materias que preocupan a las mujeres y por qué y cuáles son los motivos que les llevan a estar ausentes en otros campos relacionados, asimismo, con el ejercicio de los derechos humanos. Delimitar la situación social de las mujeres redundará en una atención más eficaz a su problemática.

#### **4. La perspectiva de género en la labor de defensa de los derechos**

La Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada el pasado año en Beijing supuso un paso cualitativo en el enfoque de la cuestión. Partiendo de la base de que los derechos de las mujeres son parte integrante de los derechos humanos, se establece que el progreso de la condición femenina y el fortalecimiento de los derechos de las mujeres es requisito imprescindible del desarrollo humano y de la evolución de nuestras sociedades. La Plataforma para la Acción elaborada por la conferencia implica la aceptación global de la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas, programas y proyectos, así como la integración de las políticas sectoriales en las políticas generales. (v. en este sentido el *Objetivo estratégico H.2* de la citada plataforma y las medidas que se proponen para su consecución).

Se trata, en definitiva, de incorporar los problemas de las mujeres como problemas generales del colectivo social. Es decir, cuestiones como la participación de la mujer en la vida pública o en la toma de decisiones han de integrarse en las políticas globales, dejando de percibirse como reivindicaciones sectoriales.

A su vez, la perspectiva de género presenta otra faz, y es la necesidad de hacer visibles a las mujeres. Si como acabo de afirmar, los problemas de las mujeres son problemas sociales, también es cierto que en todos los problemas

sociales hay una vertiente femenina. Es preciso hacer una lectura en femenino para detectar las características concretas y las repercusiones específicas que los conflictos sociales tienen para las mujeres.

Pienso que este enfoque, que supone cierto cambio cualitativo, debe impulsarse de modo decidido desde nuestras instituciones de defensa y promoción de los derechos humanos. En algunos supuestos ello no es difícil, porque la propia reclamación es planteada con base en la existencia de un trato discriminatorio. En otros casos, la intervención se fundamenta en la afectación de cualquier otro derecho de la persona, pero una lectura en clave de género permite descubrir consecuencias específicas que el problema genera para las mujeres y que, de otro modo, pueden pasar desapercibidas.

En resumen, considero que la adopción de la perspectiva de género puede incrementar la eficacia de nuestra intervención garantista en algunos sectores, puesto que arroja luz sobre aspectos y factores de los problemas concretos que a menudo permanecen ocultos. Para ejemplificar esta idea, voy a recurrir a algunos casos que han llegado al Ararteko en el último año y medio. Revisaré en primer lugar y muy someramente los pocos temas que han sido formulados expresamente como cuestiones de género, para pasar a continuación a otro tipo de casos en los que esa vertiente se halla implícita. No me detendré en el examen de la tramitación o del resultado alcanzado en los expedientes concretos, puesto que no tiene relevancia a los efectos perseguidos. En todo caso, la documentación correspondiente está a disposición de cualquier persona interesada.

### **a) Reclamaciones fundamentadas en la condición de las mujeres**

- \* Como quedó patente en la ponencia desarrollada en las IX Jornadas de Coordinación entre defensores sobre el tema *La mujer ante el mercado laboral*, el **empleo** es uno de los ámbitos donde la discriminación de las mujeres sigue siendo preocupante. Sin embargo, puesto que la mayoría de las relaciones laborales se establecen entre particulares, no son muchas las ocasiones de intervenir que se presentan a los defensores. A pesar de ello, el Ararteko recibió en 1995 una queja formulada por la *Asociación de Trabajadoras del Hogar de Bizkaia*.

Dicha asociación demandaba la mediación del Ararteko con el fin de procurar una mejora global de las condiciones laborales de ese sector del empleo integrado casi exclusivamente por mujeres, y donde, por otra parte, las diferencias de trato que experimentan frente al régimen común de prestación de trabajo se explican, en buena medida, por la minusvaloración que históricamente han recibido las tareas domésticas. Dado que las mencionadas trabajadoras planteaban la exigencia de una nueva regulación laboral conforme a las especificidades de su trabajo, así como su integración en el Régimen General de la Seguridad Social, el contenido de la queja excedía del ámbito competencial propio del Ararteko, por lo que fue remitida a la institución del Defensor del Pueblo.

- \* Otro ámbito en el que parece indiscutible que no se ha alcanzado la plena igualdad entre hombres y mujeres es en el **ejercicio de la política y la participación en la toma de decisiones** públicas. Con el fin de impulsar la intervención activa de las mujeres en el gobierno de su ciudad, el colectivo de mujeres *Plazandreok* presentó una candidatura íntegramente femenina a las elecciones municipales de San Sebastián.

En su queja, la citada agrupación electoral sometía a la consideración del Ararteko determinadas disposiciones legales en materia electoral que, según las interesadas, suponían un trato discriminatorio con respecto a otras formaciones políticas. En ese caso, el motivo del supuesto tratamiento desigual no derivaba de la condición de mujeres de las candidatas, sino del hecho de constituir una formación minoritaria. De conformidad con la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional, el Ararteko consideró que no podía apreciarse la quiebra del derecho fundamental recogido en el art. 23.2 de la Constitución. Sin embargo, la deseable profundización en la búsqueda de la efectiva igualdad material le condujo a dar traslado de la queja al Defensor del Pueblo, con el objetivo de difundir una determinada sensibilidad social que pudiera suscitar el debate sobre la conveniencia de ciertas reformas legislativas.

De cualquier modo, parece claro que, con independencia del contenido específico de la reclamación, la propia existencia del colectivo que lo formula pone de relieve la presencia de una problemática específica de las mujeres en relación con el ámbito político.

- \* El papel de los **medios de comunicación** de titularidad pública es fundamental en la evolución de las actitudes sociales, en general, y en la difusión de los derechos de las mujeres y de la problemática relativa a los mismos, en particular.

Con ocasión de la celebración del *Día internacional de la Mujer*, el pasado 8 de marzo, la Asamblea de Mujeres de Bizkaia pretendió contratar con EITB -televisión pública del País Vasco- la emisión de un spot elaborado por ellas a favor de una distribución igualitaria de los roles sociales, tanto en el ámbito público como en el privado. EITB rechazó el anuncio en aplicación de una norma de su Consejo de Administración que prohíbe la emisión de publicidad con contenido ideológico.

El Ararteko entendió que la disposición prohibitiva no era aplicable al caso en cuestión, puesto que no se trataba de la defensa de una determinada opción ideológica entre otras igualmente lícitas, sino que el anuncio promocionaba el principio de igualdad, básico en la convivencia y elevado por la Constitución a la categoría de valor superior del ordenamiento jurídico.

En todo caso, tanto el contenido estricto de la queja, como la denuncia que hacían las mujeres de haber recibido un trato distinto al concedido a otros colectivos en ocasiones semejantes -es decir, de haber sido objeto

de discriminación- coloca en primer plano la necesidad de reflexionar sobre el papel de los medios públicos de comunicación en la promoción de la igualdad material entre las personas. Estrechamente relacionada con esta cuestión, surge la tarea de nuestras instituciones de supervisar el cabal cumplimiento de dicha función.

- \* Las fiestas locales que se celebran durante el verano en el País Vasco han dado lugar a dos intervenciones del Ararteko en relación con el tema de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. El colectivo *Bidasaldeko Emakumeak*, que reúne a varios y diferentes grupos de mujeres, ha formulado sendas quejas referidas a la actuación de los Ayuntamientos de Irun y Hondarribia, dos localidades de la misma comarca. Las reclamaciones denunciaban el hecho de que, amparándose en la tradición, los organizadores del principal acto festivo de ambos pueblos -el *Alarde*- venían impidiendo la **participación de las mujeres** que querían desfilan junto con sus conciudadanos varones.

El Ararteko dirigió sendas recomendaciones a ambos alcaldes, en las que les recordaba su obligación de promover las condiciones que hagan factible la participación de las mujeres en las manifestaciones festivas y culturales organizadas por el municipio, así como la necesidad de remover cuantos obstáculos impidan la igualdad material de hombres y mujeres en dicho ámbito. Aunque en ninguno de los dos casos la intervención ha servido para que se aceptase la participación de las mujeres que intentaron desfilan, parece claro que la actuación de este comisionado entra de lleno en su función de impulsar el respeto a los derechos humanos y de desarrollar la cultura democrática.

Los conflictos acaecidos en Irun y Hondarribia son muestra palpable de que la igualdad esencial entre todas las personas y en todos los ámbitos de la vida no ha sido asumida socialmente y, a menudo, choca con los sentimientos de parte de la población. Ello vuelve a poner de manifiesto la relevancia de la tarea de promoción y formación en materia de derechos de las mujeres que atañe a los defensores.

\* \* \*

Además de las conclusiones particulares que en relación a cada uno de los temas planteados se pueden obtener, ha de destacarse una circunstancia común a todos ellos: en los cuatro casos, las reclamaciones que, de forma expresa, parten de la condición de mujer de las afectadas, han sido formuladas por colectivos de mujeres, y no por sujetos individuales. Ello significa -a mi entender- que la asociación y organización de las mujeres en cuestiones que les afectan resulta ser un mecanismo notablemente eficaz, tanto para superar los obstáculos que encuentran en la defensa de sus derechos, como para fomentar su participación activa en la vida pública, una de cuyas formas se articula a través de la formulación de quejas ante los defensores.



## **b) La perspectiva de género latente en la problemática que llega a los defensores**

Si, como acabamos de ver, hay casos en los que las propias reclamantes ponen de relieve las particularidades inherentes a su condición de mujer, ese no es el supuesto más frecuente. En gran parte de las cuestiones que se presentan ante los defensores -y no necesariamente por mujeres- es posible percibir la especial relevancia que la intervención demandada tiene para el colectivo femenino.

A continuación se mencionan, sin ninguna pretensión de exhaustividad, algunos de los temas planteados en nuestra institución del Ararteko en los que es posible hacer esa 'lectura en femenino' que se propone.

- \* No pocas de las quejas formuladas por mujeres corresponden al área de Justicia. Ello no resulta extraño si se tiene en cuenta que muchos de los principales conflictos que les afectan surgen en el ámbito de las relaciones privadas, lo que favorece su judicialización. Evidentemente, este fenómeno también afecta a los varones, cuyas quejas siguen siendo más abundantes, también en esta área (36 frente a 26, en 1995).

Sin embargo, en un análisis cualitativo de los asuntos que se plantean, puede observarse que a las mujeres les preocupan, sobre todo, los **procesos de separación y divorcio** y, en casos más aislados, los relativos a procesos penales en los que actúan como denunciantes y se sienten insuficientemente protegidas. Asimismo, muchas de las quejas que resultan rechazadas porque quedan fuera de nuestro ámbito competencial (disconformidad con sentencias, descontento con un comportamiento del abogado que el Colegio considera correcto, etc.) ponen de relieve la conflictividad generada en torno a la actividad de la Administración de Justicia con relación a los temas mencionados.

Una problemática específica afecta directamente al colectivo femenino en este campo. Me refiero a los retrasos y dilaciones indebidas en la tramitación de los procedimientos de separación, divorcio y alimentos, y particularmente, en la adopción de las llamadas 'medidas provisionales' o 'provisionalísimas'. Los perjuicios habituales de la prolongación indebida de un proceso se agravan notablemente cuando la persona afectada carece de medios de subsistencia propios o éstos son insuficientes. Éste sigue siendo el caso de muchas mujeres en nuestro país, ya que al formar una familia se dedican a atender a las tareas domésticas, pasando a depender económicamente del marido o compañero. Parece evidente, por tanto, que el problema de la lentitud del aparato de Justicia tiene unas repercusiones especialmente preocupantes para las mujeres.

Otra cuestión estrechamente relacionada con la anterior es la referida a los incumplimientos en el pago de las pensiones establecidas en los procesos de separación o divorcio a favor de la mujer y/o las/os hijas/os. Las cifras ofrecidas desde distintas instancias hacen pensar en un problema social de notable extensión.

Aunque el impago de las pensiones puede ser constitutivo de delito, la protección penal no está resultando suficientemente eficaz para los acreedores de las pensiones. Tampoco la intervención garantista de los defensores parece viable en la mayoría de los casos individuales que acuden a nuestras instituciones. Por ello puede ser adecuado plantear o, al menos, analizar la conveniencia de ciertas reformas legislativas en este ámbito. La función de los defensores de promover las modificaciones en el funcionamiento de la Administración que redunden en el desarrollo de los derechos de la ciudadanía puede llevar a impulsar reformas en el actual sistema de ejecución de sentencias que incrementen su eficacia. La creación de servicios específicos para la ejecución de resoluciones judiciales en materia de familia, la colaboración de los servicios de inspección fiscal, etc. son medidas sobre las que conviene reflexionar.

En la misma línea, desde distintas instancias se ha propuesto la creación de un Fondo de Garantía de Pensiones en supuestos de separación, divorcio u obligaciones de alimentos. En 1991, Emakunde (Instituto Vasco de la Mujer) elaboró un anteproyecto de ley que no ha progresado; posteriormente han surgido iniciativas semejantes en otras comunidades autónomas. Quizás sea el momento para analizarlas desde nuestras instituciones y, en su caso, apoyar su creación.

- \* El mencionado problema del impago de pensiones en casos de ruptura familiar está provocando un importante descenso en la posición socioeconómica de los afectados, principalmente mujeres e hijas/os menores a su cargo. Esta pérdida de recursos económicos o empobrecimiento es una de las manifestaciones del fenómeno que se ha dado en llamar ‘feminización de la pobreza’.

Sin entrar ahora en este tema, que desborda el objetivo de esta ponencia, ha de tenerse en cuenta que la ruptura de la pareja no es el origen del empobrecimiento de la mujer, sino la causa de su visibilidad. El problema de fondo radica en la dependencia económica del varón, en la carencia de ingresos propios. Por ello, el momento de disolución del vínculo, bien por divorcio o por la muerte de marido, representa el punto álgido en que el problema económico sale a la luz.

Dejando de lado la problemática conexas a las pensiones de viudedad y a su exigua cuantía, quiero poner de relieve que el fenómeno de la dependencia económica de las mujeres sucede no sólo dentro del matrimonio, sino también en las **parejas de hecho**, con la agravante de que en tales casos no se reconoce el derecho a percibir la pensión de viudedad. A pesar de que, tanto la legislación como la interpretación de la misma que realizan los tribunales, son claras, la frecuente recepción de quejas sobre el tema lo hace merecedor de un estudio en profundidad.

- \* Al examinar las áreas de nuestra actividad en las que se concentran las reclamaciones de las mujeres, hemos podido percibir que la materia de

Hacienda y fiscalidad es uno de los ‘dominios’ masculinos. No obstante, es obvio que el **tratamiento fiscal de algunas situaciones** afecta de modo diferenciado a mujeres y varones. Destacaré únicamente dos cuestiones que están siendo objeto de estudio en nuestra institución:

1. Modificación del concepto de unidad familiar a efectos del IRPF. A pesar de que el IRPF es un impuesto que se centra en el individuo, se sigue permitiendo a las personas que constituyen una unidad familiar tributar de manera conjunta, beneficiándose así de una tarifa menos gravosa.

La propia Ley del IRPF define qué ha de entenderse por unidad familiar a estos efectos, incluyendo dos figuras: matrimonio con hijos menores de 18 años no emancipados, de un lado, y progenitor que conviva con tales hijos menores, de otro.

El problema detectado es el de aquellas familias pertenecientes al segundo bloque, es decir, monoparentales, que dejan de constituir unidad familiar a efectos del IRPF en el momento en que el menor de los hijos cumple 18 años. Es decir, pese a que la única fuente de ingresos siga siendo el trabajo del cabeza de familia, y pese a que a partir de los dieciocho años los posibles gastos que generan el sostenimiento y la educación de los hijos no disminuyen, sino que tienden a incrementarse, la unidad familiar deberá pagar a Hacienda, como consecuencia de la aplicación de la escala individual, una cantidad considerablemente mayor.

A nuestro juicio, los resultados que derivan de la actual configuración de la unidad familiar podrían colisionar con los principios de igualdad y de capacidad contributiva propugnados constitucionalmente, afectando de modo especial a las mujeres que mayoritariamente se hacen cargo de la prole tras la ruptura matrimonial. Como dato significativo, se puede apuntar que en la Comunidad Autónoma Vasca, en el año 1991, el 84,25% de las familias monoparentales estaban formadas por la madre y uno o más hijos/as (Anuario Estadístico Vasco. EUSTAT, 1995).

La solución a esta disfunción podría venir de ampliar el límite de edad hasta el cual se considera que los hijos forman parte de la unidad familiar, como se hace en el apartado referente a deducciones por hijos, donde se incluye a los menores de 30 años que no obtengan rentas superiores al salario mínimo interprofesional, cabiendo, por supuesto, otras soluciones intermedias.

2. La deducción por custodia de hijos/as en el IRPF. La discusión sobre si los gastos de atención y guarda de los hijos, en el caso de que ambos cónyuges trabajen, han de considerarse necesarios para la obtención de renta y, por lo tanto, deducibles, es ya conocida. En el ordenamiento tributario español la cuestión se ha plasmado en forma

de deducción de la cuota del 15% de las cantidades abonadas por dicho concepto, con un máximo de 25.000 ptas., pero sólo respecto de hijos menores de tres años y siempre que el rendimiento neto del sujeto pasivo no supere los dos millones de pesetas.

Habida cuenta de la libertad del legislador para establecer en cada momento las deducciones que estime oportunas, no cabe afirmar que los criterios que inspiran la actual redacción de la normativa del IRPF en este apartado supongan en sí mismos vulneración de ningún principio fundamental que permitiera su impugnación por los medios ordinarios.

Es, por tanto, desde una óptica de idoneidad y acercamiento de las normas a la realidad social que pretenden regular desde la que se considera mejorable la configuración de la deducción por custodia de menores contemplada en la actual normativa del IRPF.

En este sentido, resulta innecesario señalar que la ausencia o la escasez de la deducción a la que hacemos referencia repercute negativamente en la búsqueda por parte de la mujer de un empleo fuera del hogar familiar, puesto que los gastos derivados de encomendar el cuidado de la prole a otra persona convierten muchas veces en insignificantes los ingresos que aquélla pueda obtener, ya que, a menudo, son inferiores a los de su marido.

Por tanto, si no queremos que la citada deducción se convierta en mera plasmación teórica de un reconocimiento social, debe plantearse seriamente la posibilidad de flexibilizar sus requisitos, elevando tanto el límite de edad como el del rendimiento neto del sujeto pasivo, como de hecho ya ocurre en el Territorio Histórico de Álava, donde el límite de edad se sitúa en los trece años, y la cuantía del rendimiento neto es irrelevante.

- \* Para terminar con esta somera revisión de algunos de los temas en los que una 'perspectiva de género' puede enriquecer y hacer más fructífero el análisis y la posterior actuación, voy a mencionar los dos últimos **informes extraordinarios** realizados por la institución del Ararteko: *Asistencia no residencial en la 3ª edad*, y *Situación de las cárceles en el País Vasco*.

En el informe sobre asistencia domiciliaria, el hecho más destacable es que las 3/4 partes de los receptores del servicio son mujeres. Ello obedece, en parte, a la existencia de una mayor proporción de mujeres en la población afectada, ya que representan el 58,4% de los mayores de 65 años, y casi el 70% de los mayores de 80, y también a una mayor prevalencia de la discapacidad en la población anciana femenina.

Posiblemente estas dos circunstancias no justifican por sí solas la diferencia observada en los beneficiarios del servicio de asistencia domiciliaria en función del género. Con toda probabilidad, la sobrerrepresentación de las mujeres en la población atendida por los servicios de asistencia

domiciliaria responde a un hecho cultural, cual es que la discapacidad femenina demanda más ayuda de los servicios públicos, o estos son más dados a intervenir en estos casos, mientras que cuando la discapacidad la sufre en varón, se confía en la intervención de las mujeres en su entorno. En otras palabras, si es el hombre el que sufre una discapacidad normalmente no se altera nada. Sin embargo, en el caso contrario, cuando es la mujer la que no puede hacer frente a la situación, recaba y recibe ayuda doméstica del ámbito público.

La consecuencia que ha de destacarse y tenerse en cuenta a la hora de valorar y planificar este tipo de servicios es que las mujeres reciben asistencia domiciliaria con más frecuencia, en parte, porque los hombres no se ocupan de ellas en la misma medida en que ellas se ocupan de los hombres.

Por lo que se refiere al informe sobre la situación de las cárceles en nuestra comunidad, hay datos que son significativos y que dan pie para una intervención especial por parte de las instituciones competentes.

En general, las mujeres presas consideran que se encuentran en peor situación que los hombres del mismo centro y, ciertamente, en una revisión objetiva de los servicios y dotaciones de los módulos de mujeres se aprecia que, en ciertos aspectos, son inferiores a los módulos destinados a los hombres. La razón histórica resulta bastante clara, y es que la población penitenciaria femenina ha sido muy pequeña hasta hace pocos años, por lo que las prisiones se construían a la medida de las características de la población masculina.

Las mujeres del CP de Nanclares de Oca, con ocasión de las entrevistas realizadas para la elaboración del informe citado, denunciaban deficiencias en cuestiones como las siguientes: atención médica (insuficiencia del servicio ginecológico; carencia de enfermería, etc.), tratamiento penitenciario (dificultades de acceso a la sección abierta por carecer de sección específica, menores posibilidades que los hombres para acceder a tratamientos alternativos o de seguimiento en casos de tóxicodependencia, etc.), trabajo y actividades formativas (imposibilidad de acceder a los destinos en la cocina, carencia de talleres ocupacionales por las tardes, menores posibilidades de obtener un trabajo remunerado y peores condiciones laborales, etc.), condiciones de vida (deficientes condiciones del comedor, dificultades para la comunicación con sus hijos pequeños, etc.). En resumen, de ser extrapolables los datos recogidos en dicho centro, podría afirmarse que el sistema penitenciario no ha tenido capacidad de adaptarse al importante incremento del número de mujeres presas, por lo que este colectivo -al igual que otros colectivos minoritarios como el de jóvenes o el de extranjeros- precisa una atención específica por parte de las instituciones responsables.

\* \* \*

Podríamos continuar con este repaso a temas y cuestiones que frecuentemente llegan a nuestras instituciones, pero la exposición anterior sólo pretende recoger, a modo de ejemplo, una serie de asuntos en los que subyace una problemática específica de las mujeres.

## 5. Conclusiones

La exposición hasta aquí desarrollada pretende suscitar la reflexión y el debate, más que alcanzar unas conclusiones. Su contenido puede resumirse en una idea central: la conveniencia de adoptar la ‘perspectiva de género’ en nuestra labor de defensa de los derechos humanos. Ello, por otra parte, no supone sino la concreción o el desarrollo de uno de los aspectos de la Plataforma de Acción de Beijing, que fue asumida por la Conferencia Tricontinental de Defensores.

No obstante, es posible sintetizar las cuestiones planteadas formulándolas como propuestas concretas:

- 1<sup>a</sup>. Con el objetivo de profundizar en el conocimiento de la situación de las mujeres en nuestra sociedad, resulta conveniente poner de manifiesto los matices específicos y las manifestaciones concretas que los diversos problemas sociales adoptan en el colectivo femenino. Dicho de otro modo, es preciso ‘hacer visible’ la problemática de las mujeres, como medio de facilitar el diagnóstico y la intervención frente a las desigualdades.  
Desde la función garantista de nuestras instituciones, debemos reflexionar sobre el modo más adecuado de detectar y poner de relieve dicha problemática. Sin perjuicio de la autonomía organizativa de cada una de las instituciones, parece que la recogida, análisis y presentación de los datos desagregados en función del género y edad de los reclamantes y/o afectados puede resultar un modo de proceder adecuado. Conviene valorar, asimismo, la inclusión de otras variables en dicho proceso, así como la articulación de cualquier otro instrumento que facilite la superación de las desigualdades.
- 2<sup>a</sup>. Puesto que somos conscientes de que las mujeres no acceden a nuestras instituciones en la misma proporción que los varones, así como de que sus reclamaciones no se distribuyen del mismo modo que las de los hombres en relación con las áreas y materias afectadas, es preciso analizar este hecho en profundidad, con el fin de obtener una información más precisa sobre los factores que lo motivan y las consecuencias que ello tiene en nuestro acercamiento a la problemática ciudadana.
- 3<sup>a</sup>. Con el objetivo de paliar la necesidad de prestar una atención especial a la situación social de las mujeres, debe ser promovida en la práctica

cotidiana de nuestras instituciones una sensibilidad específica sobre la cuestión, que permita detectar -junto con otras- la vertiente 'femenina' de los asuntos que nos llegan. En este sentido, como algunas líneas concretas de acción, se sugieren las siguientes:

- a) Continuar con el desarrollo y puesta en práctica de las conclusiones y propuestas aprobadas en las IX Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, referidas, principalmente, a los problemas de las mujeres en el mercado de trabajo y otras cuestiones conexas (formación, reparto de tareas domésticas, etc.)
- b) Estudiar la conveniencia de impulsar modificaciones legales que favorezcan la profundización en la igualdad material y desarrollo efectivo de los derechos reconocidos a las mujeres. Las modificaciones pueden abarcar, entre otros temas, los referidos a:
  - creación de un fondo de garantía de las pensiones derivadas de ruptura familiar, o puesta en marcha de figuras similares, de forma que se preste una cobertura eficaz a las situaciones de necesidad que aparecen en tales ocasiones.
  - medidas fiscales, dirigidas a mejorar el tratamiento fiscal de las familias monoparentales y a favorecer el acceso de las mujeres al mercado de trabajo.
  - tratamiento legal de las parejas de hecho, atendiendo en particular a cuestiones como la pensión de viudedad.
- c) Vigilar la efectiva puesta en práctica de las políticas de acción positiva y de los programas comunitarios para la igualdad de oportunidades, como una de las tareas propias de la labor de supervisión del funcionamiento de las administraciones públicas que corresponde a nuestras instituciones.
- d) Fomentar la coordinación y el intercambio de información con las diferentes instituciones y servicios de apoyo a las mujeres, con el fin de detectar los ámbitos y sectores más desatendidos y, de ese modo, incrementar la eficacia de nuestras intervenciones frente a las situaciones de desigualdad.
- e) Prestar especial atención al cumplimiento, por parte de los medios de comunicación de titularidad pública, del deber que les incumbe de promover la igualdad material entre las personas y, en particular, de realizar una labor formativa en torno a los derechos de las mujeres y a su respeto efectivo.»

#### 2.3.1.4. **POBREZA Y SOLIDARIDAD**

En esta reunión actuó como presidente moderador don Juan Bautista Monserrat Mesanza, Justicia de Aragón, y como ponente don Xabier Markiegi Candina, Ararteko.

Se transcribe el texto de la ponencia presentada por el Ararteko.

\* \* \* \*

## «POBREZA Y SOLIDARIDAD

### 0- INTRODUCCIÓN

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 48/183, de 21 de diciembre de 1993, proclamó el **año 1996 'Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza'**.

Y lo hizo:

- . *'Con miras a crear entre los Estados, los encargados de la adopción de políticas y la opinión pública internacional una mayor conciencia de la importancia fundamental de la erradicación de la pobreza para consolidar la paz y lograr un desarrollo sostenible.'*
- . *'Reconociendo que la pobreza es un problema complejo y de múltiples facetas cuyas causas son tanto nacionales como internacionales, y que su erradicación en todos los países, en particular en los países en desarrollo, ha pasado a ser uno de los objetivos prioritarios del desarrollo para el decenio de 1990 con el fin de promover el desarrollo sostenible.'*
- . *'Observando que es preciso redoblar los esfuerzos nacionales e internacionales para erradicar la pobreza, en particular en los países menos adelantados del África al sur del Sáhara y en otros países con grandes sectores de la población afectados por la pobreza.'*

Con la intención de alcanzar la meta de erradicar la pobreza en el conjunto de las naciones, **la ONU fijó también una serie de principios que inspiran las distintas actuaciones a desarrollar durante el año**. Principios como los siguientes:

- *Que la erradicación de la pobreza exige un compromiso y un esfuerzo colectivos y sostenidos de parte de los gobiernos, las autoridades locales, todos los elementos de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, los círculos de negocios y las empresas, con el apoyo de la comunidad internacional, incluidos el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones subregionales, regionales y otras organizaciones internacionales pertinentes, y exige también que se elaboren, apliquen y vigilen estrategias y programas contra la pobreza con la plena y efectiva participación de las personas que viven en condiciones de pobreza.*
- *Que deben adoptarse medidas para que las personas que viven en condiciones de pobreza tengan acceso a los recursos y a las*



*oportunidades necesarios para dejar atrás la pobreza, así como medidas que garanticen que todos los miembros de la sociedad gocen de protección económica y social adecuada frente a la pérdida de empleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de los hijos, la vejez, las discapacidades y la vejez.*

- *Que debe velarse por que todas las personas que viven en condiciones de pobreza tengan acceso a los servicios sociales básicos y puedan participar en la vida económica, social, cultural y política de la sociedad.*
- *Que deben darse a la mujer oportunidades económicas y sociales que le permitan contribuir al desarrollo, y que las estrategias y los programas contra la pobreza deberán elaborarse con una clara apreciación de los problemas de género.*
- *Que deben elaborarse programas específicos para satisfacer las necesidades especiales de determinados grupos sociales y demográficos, incluidos los jóvenes, las personas desfavorecidas de edad avanzada, las personas con discapacidad y otros grupos o personas vulnerables y desfavorecidos.*
- *Que la comunidad internacional debe proporcionar un apoyo mayor y más eficaz al desarrollo general de los países en desarrollo, sobre todo a los países de África y los países menos adelantados...*

Como señaló su Secretario General, en su informe del 13 de octubre de 1995, la pobreza sigue siendo *'la principal desgracia social a escala mundial'*, y el objetivo de las Naciones Unidas al proclamar este año 1996 como Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza *'es esencialmente crear conciencia y promover comprensión sobre cuestiones críticas, y movilizar recursos y realizar actividades en todos los niveles'*.

Al logro de tal objetivo quiere colaborar esta sencilla comunicación que ahora se presenta, para su consideración, en las Jornadas de Coordinación de Defensores.

## 1- ESBOZO DE UNA REALIDAD SOCIAL INJUSTA

**En cualquiera de los niveles en los que nos situemos** (el conjunto del mundo, los países del Sur, Europa, España, nuestra propia comunidad...) **nos encontramos con la realidad de la pobreza, si bien bajo formas y grados diferentes.** Recordemos algunos simples datos que responden a criterios comúnmente aceptados:

- \* De acuerdo con el umbral fijado en 1990 por el Banco Mundial en 370 dólares por persona y año, se calcula que en la actualidad hay más de 1.500 millones de personas que viven en la pobreza absoluta. Es decir, el 20% de la **población mundial** sobrevive con un ingreso

diario de menos de un dólar, y estas personas, desesperadamente pobres, aumentan a un ritmo aproximado de 25 millones por año. Estas cifras aumentan sensiblemente si consideramos a quienes viven en la 'pobreza relativa' o si atendemos a otros criterios adicionales que afectan a la calidad general de vida (mortalidad infantil, esperanza de vida, acceso al agua potable, nutrición y salud, capacidad de leer y escribir...).

- \* Se calcula que en los países de la **Unión Europea** hay unos 55 millones de personas que viven por debajo del umbral de pobreza, que el número de desempleados es de unos 17 millones y que 3 millones de personas viven sin hogar.
- \* Los umbrales aplicados en **España** sitúan a 8 millones de personas en situaciones de pobreza y, de ellos, a un millón y medio en situación de extrema pobreza.
- \* En la **Comunidad Autónoma del País Vasco** las estadísticas de la pobreza afectan al 14% de la población total, unas 1.500 personas viven sin hogar y las tasas de paro superan el 20% (23-24%, en datos de 1995).

Es verdad que **bajo estos datos**, fríos pero reveladores, se esconden realidades muy diferentes. En realidad **se esconden personas** concretas, historias personales y familiares que saben de carencias y frustraciones y, con frecuencia, de humillaciones, de marginación, de desesperación y de ira. También es verdad que el nivel de ingresos es sólo uno de los factores que determinan el nivel de vida de las personas y que los umbrales de pobreza -que se fijan y que están en la base de los datos estadísticos- tienen un valor relativo, pero es igualmente cierto que nos sirven como instrumentos para medir las políticas sociales y su evolución.

No queremos entrar aquí en una reflexión sobre las definiciones de pobreza y sus limitaciones. Somos conscientes de que es preciso superar una definición puramente económica de la pobreza y de que dicho concepto genérico sirve para nombrar problemas complejos y multidimensionales (diferentes formas, distintas causas...). De hecho, el campo semántico matiza estas realidades: pobreza extrema, nuevas pobrezas, pobreza relativa, gran pobreza, umbral de pobreza, pobreza absoluta, marginación, precariedad, exclusión social, tercer mundo, cuarto mundo...

Pero la pobreza, que efectivamente constituye un mosaico de itinerarios personales y de situaciones intrasferibles y que resulta **difícil de definir con precisión**, es muy **fácil de identificar**. Basta, por ejemplo, con que ante una determinada situación nos hagamos la pregunta de Abel Smith: '*¿Puedo desear que mi familia viva así?*'. Esta simple evidencia es la que nos permite hablar de la pobreza en general, a pesar de sus múltiples formas. Lo recordaba E. Mossé al decir que '*la pobreza existe, siempre semejante a pesar de sus diversidades, siempre marcada de forma repetitiva, obsesiva, por la carencia, la precariedad, la exclusión*'.

Nuestra sociedad de finales del siglo XX nos ofrece la persistencia de la pobreza, lo que constituye un escándalo permanente. Pero es que, además, nos ofrece una **evolución social con fuertes rasgos negativos** y que proyecta su sombra sobre el futuro inmediato:

- \* desfase entre el desarrollo económico y el progreso social;
- \* crecimiento económico mundial (multiplicado por siete en los últimos cincuenta años) no acompañado de una distribución equitativa;
- \* crecimiento cuantitativo del número de pobres e incremento de las desigualdades (las 358 personas más ricas del mundo acumulan tanta riqueza como el conjunto de los 2.400 millones de personas más pobres);
- \* aparición de nuevas formas de pobreza;
- \* tendencia a la exclusión y a la dualización social;
- \* perpetuación de las situaciones de pobreza en determinadas zonas y sectores sociales (dinámicas autorreproductoras o vinculadas a determinados entornos...)

Debemos preguntarnos el porqué y el cómo de la persistencia de estas situaciones en nuestra sociedad y reconstruir una urdimbre de solidaridad.

Algunos historiadores, como Georges Duby, al comparar las sociedades medievales con nuestra realidad social de finales del siglo XX, destacan precisamente la desaparición de **redes de solidaridad** como uno de los rasgos fundamentales que diferencian a nuestra época de otras anteriores:

*'...así vive el hombre del año mil, mal nutrido, penando para extraer del suelo el pan con herramientas irrisorias. En este mundo duro, de indigencia, la fraternidad y la solidaridad aseguran empero la supervivencia y una redistribución de la escasa riqueza. Compartida, la pobreza es la suerte común. No condena, como hoy, a la soledad del que carece de domicilio estable y se encoge en una estación de metro o es olvidado en una callejuela.'*

*(Año 1000, año 2000. La huella de nuestros miedos. Georges Duby)*

## 2- LA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En el contexto europeo al que pertenecemos estamos viviendo un período en el que cobran fuerza planteamientos que, a nivel político y social, implican una pérdida de compromiso ante la pobreza, planteamientos relacionados directamente con la tendencia general a reforzar la figura del usuario consumidor frente a la del ciudadano sujeto de derechos. El riesgo de tales planteamientos es evidente: los mayores perjudicados de lo que ha venido en llamarse la 'crisis del Estado de Bienestar' y de los ajustes estructurales pueden ser, una vez más, los sectores sociales más vulnerables y desfavorecidos. La cuestión que se plantea con tanta insistencia ('¿Cómo podemos reducir los costes?') no puede hacernos olvidar otras preguntas clave (por ejemplo, '¿Cómo podemos ayudar a los más pobres?').

Frente a tales tendencias es preciso insistir en el importante papel que desempeñan los sistemas de protección en la cohesión de las sociedades, en la lucha contra la pobreza y en la búsqueda de la integración social de los sectores más desfavorecidos. Debemos recordar el papel fundamental que juega en la gestión de las desigualdades la **redistribución** que, con frecuencia, resulta posible mediante las políticas públicas: políticas de sanidad, pensiones, cobertura del desempleo, rentas mínimas de inserción, política de vivienda... En nuestras sociedades, determinadas políticas fiscales sirven eficazmente para incrementar la solidaridad social, al conseguir transferir recursos hacia los sectores más desfavorecidos.

**Analicemos como ejemplo el caso de nuestra propia comunidad** durante los últimos años y, en concreto, sus actuaciones de lucha contra la pobreza. El punto de partida puede situarse en los estudios sobre el impacto de la pobreza, promovidos por el Gobierno Vasco en la década de los ochenta, y que dieron origen al *Informe sobre la pobreza en Euskadi*, cuyo avance se publicó en 1987. Este informe sirvió para poner al descubierto la existencia de una realidad de pobreza con un peso relativamente importante en una comunidad considerada 'desarrollada', sus diferentes formas, la concentración de las situaciones de pobreza en determinadas zonas y capas sociales como las afectadas por procesos de reconversión, o las carencias de los sistemas de protección existentes para cubrir las necesidades de determinados sectores de la población (personas dependientes de pensiones de viudedad, mujeres separadas o divorciadas, familias monoparentales, personas desempleadas...).

En 1989 se puso en marcha el **Plan Integral de Lucha contra la Pobreza** y ese mismo año el Parlamento Vasco, por acuerdo unánime, aprobó la Ley del Ingreso Mínimo de Inserción, pionera en el Estado. En realidad, el plan contemplaba tres niveles de actuación complementarios entre sí: el del ingreso mínimo de inserción desarrollado mediante la citada ley, el de las ayudas de emergencia social y el de los programas sectoriales de inserción. Éstas han sido las piezas clave de la lucha contra las situaciones de extrema pobreza en Euskadi durante los últimos años.

En el período comprendido entre los años 1989 y 1995 han sido 33.000 las familias vascas que se han acogido a las ayudas del plan. Es decir, el 5% de los hogares ha conocido situaciones de extrema pobreza y, para evitarlas, ha podido acceder a unas ayudas fruto de la solidaridad y gestionadas mediante la implicación de todas las instituciones públicas: Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos.

Resulta de sumo interés analizar qué **grupos sociales** son los **que acceden a estos programas**. La experiencia de estos años demuestra que se llega, principalmente, a dos tipos de colectivos: el de las mujeres solteras, separadas o divorciadas con responsabilidades familiares, y el de las personas sin empleo y sin subsidio de paro, o con prestaciones insuficientes para cubrir las necesidades básicas.

Es decir, el plan viene cubriendo las carencias de la política general de protección, especialmente respecto a las familias monoparentales y a las prestaciones por desempleo y, por tanto, los sectores desfavorecidos que acceden a él

son los que más padecen tales situaciones: mujeres, personas jóvenes, solteras o separadas, viudas...

Mirado en la globalidad de los sistemas de protección, el plan funciona como un **último nivel de seguridad frente a las situaciones de pobreza** extrema y, aunque comparativamente no supone un gran esfuerzo presupuestario (unas 10.000 pesetas de aportación anual por cada trabajador ocupado), sirve como **mecanismo de prevención y de integración** social. Así, por ejemplo, evita procesos de empobrecimiento de las familias (prevención del deterioro económico), disminuye los problemas de menores, alcoholismo o drogadicción (prevención del deterioro personal y social) y, en muchos casos, sirve como puerta de acceso a otros programas y servicios sociales, dificultando con ello la marginación.

Por otra parte, es preciso reconocer que no todos los objetivos del plan se logran. Así, por ejemplo, la reinserción de estas personas, y especialmente su reinserción laboral, no siempre se consigue; un porcentaje significado de las familias que se acogen a estas ayudas (aproximadamente un 20%) no logran superar su situación de pobreza y se mantienen durante años como beneficiarias de estas ayudas; algunos de los programas sectoriales no han sido suficientemente desarrollados...

El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza de 1989 tenía un carácter experimental. Hoy, después de casi siete años de práctica, existe ya un borrador de **ley contra la exclusión social en Euskadi** que pretende consolidar los principales programas (como el derecho a la renta mínima o las ayudas de emergencia social), dar un nuevo impulso a otros (como a los programas de reinserción sociolaboral) y desarrollar nuevas medidas (como la prestación para cubrir necesidades básicas de vivienda). Puede ser una buena ocasión para garantizar prestaciones y recursos, incluso en los momentos de recesión económica, y también para avanzar en la individualización o diversificación de los programas, en la coordinación de los servicios, en la flexibilización de los criterios de acceso, en la fijación de prioridades...

El caso analizado nos demuestra que una política social determinada puede servir para paliar las situaciones de pobreza extrema y atender las necesidades mínimas de sectores sociales claramente desfavorecidos, y nos muestra también algunas limitaciones de los programas actuales para lograr objetivos sustanciales como el de la inserción laboral. La falta de éxito en tales objetivos no puede servir como argumento para dismantelar los programas de protección, sino para revisarlos y mejorarlos. Confío en que la próxima ley contra la exclusión social, que será debatida y aprobada en el Parlamento Vasco, sirva para ello.

### 3- **HACIA UNA SOCIEDAD QUE COMPARTA SUS RIQUEZAS**

Según el último informe sociológico sobre la situación social en España, elaborado por FOESSA, el 40% de la población opina que la pobreza es inevitable, un porcentaje muy similar al de quienes piensan que la sociedad es injusta.

Precisamente, uno de los objetivos de la ONU al proclamar este Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza es el de afirmar y extender la convicción de que **la miseria humana es evitable**, que el objetivo de erradicación de la pobreza se puede alcanzar en un plazo razonable. De ahí, el lema del año: *‘La pobreza puede y debe ser erradicada en todo el mundo’*. Pero ello exige el control de los recursos y una nueva concepción del desarrollo centrada en las personas.

Antes optábamos por una concepción de la pobreza no limitada a términos puramente económicos. Consecuentemente, al hablar de ‘erradicación’ debemos superar de igual modo tales limitaciones. No se trata simplemente de que los productos nacionales brutos crezcan. La erradicación de la pobreza es un proceso complejo en el que, efectivamente, intervienen factores económicos, como la creación de puestos de trabajo, pero también otros factores no económicos como la atención de las necesidades básicas, el respeto de los derechos humanos o la participación de los propios agentes sociales en los procesos de desarrollo.

De hecho, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague con la participación de 117 naciones, amplió el marco de la erradicación de la pobreza para incluir factores tales como el acceso a los servicios y actividades recreativas básicas, el empleo productivo y el sustento sostenible, un sentido de seguridad humana, la reducción de las desigualdades, la eliminación de la discriminación y la participación en la vida de la comunidad.

**La erradicación de la pobreza en el mundo exige la adopción de medidas concretas.** La ONU apunta algunas de ellas como las siguientes:

- **Eliminar el hambre:**  
Mediante el desarrollo sostenible de la agricultura, el mejoramiento de la distribución y el almacenamiento de alimentos, y un mayor acceso de las poblaciones de bajos ingresos a los alimentos.
- **Proporcionar un nivel de vida básico:**  
Mediante la adopción de medidas nacionales encaminadas a luchar contra las causas fundamentales de la pobreza en las esferas de la educación básica, la atención primaria de salud y el cuidado de la salud reproductiva, y los servicios sociales básicos, con inclusión de metas concretas.
- **Elaborar programas de lucha contra la pobreza orientados a la mujer,** en los que se tengan en cuenta la creación de sistemas de empleo, de viviendas a precios razonables, y el acceso a la tierra y al crédito.
- **Fomentar las oportunidades de empleo** productivo, crear puestos de trabajo y promover el objetivo del pleno empleo:  
Mediante iniciativas del sector privado encaminadas a alentar el espíritu de empresa, crear el mayor número posible de puestos de trabajo y de

industrias de gran densidad de mano de obra y hacer frente al problema del desempleo y el trabajo no remunerado.

- **Fomentar la plena participación de la mujer y otros grupos vulnerables** en la sociedad:  
Mediante medidas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades de empleo, tanto en el sector estructurado como en el sector no estructurado; la eliminación de prejuicios y de la discriminación; la participación en los procesos de toma de decisiones.
- **Fomentar un entorno estable y económicamente favorable:**  
Mediante una mayor estabilidad financiera internacional y un crecimiento no inflacionario; el aprovechamiento eficaz de los recursos, y la promoción de un sector privado socialmente responsable.
- **Financiar el desarrollo y aliviar la carga de la deuda externa:**  
Mediante el incremento de los recursos multilaterales y la formulación de una solución eficaz, duradera y orientada hacia el desarrollo del problema de la deuda externa; la consecución del objetivo fijado del 0,7% del producto nacional bruto asignado a la asistencia oficial para el desarrollo, la iniciativa 20/20, una mayor inversión extranjera directa en los países en desarrollo, y el aprovechamiento de los recursos derivados de la reducción de los gastos militares.
- **Promover el comercio internacional** sobre la base de las directrices de la Ronda Uruguay:  
Mediante la integración de todos los países en un sistema de comercio internacional abierto, equitativo, seguro, no discriminatorio y predecible; el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur; la diversificación de los productos básicos, el mejoramiento del acceso a las exportaciones y el fin del proteccionismo.

Es evidente que la aplicación de estas y otras medidas debe ser adaptada a cada contexto, sin que ello suponga la pérdida de una visión global del problema. Así, por ejemplo, **en nuestro particular contexto**, exigirán una **especial atención** cuestiones como las siguientes:

- \* **la creación de empleo y la lucha contra el paro** y la precarización del trabajo, origen de muchas de las situaciones de pobreza que se dan en nuestra sociedad en la que, todavía hoy, el trabajo remunerado constituye el factor de integración social por excelencia;
- \* **la adecuación del llamado Estado de Bienestar** y sus repercusiones en los colectivos sociales más vulnerables (ancianos, niños y jóvenes, mujeres, minusválidos, personas de origen extranjero, zonas rurales o urbanas deprimidas...);

- \* **el papel de los agentes sociales** en las políticas de desarrollo y de solidaridad (empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales...);
- \* **las políticas de inmigración y los programas de ayuda al desarrollo...**

**Cualquier actuación eficaz de lucha contra la pobreza y la exclusión social debe mantener una doble perspectiva** complementaria:

- debe **paliar las consecuencias negativas** derivadas de las situaciones de desprotección (responder a las cuestiones urgentes);
- debe **promover transformaciones estructurales** dirigidas a superar las causas de la desigualdad y a evitar la aparición de nuevas bolsas de pobreza.

Una buena parte de los problemas actuales para mantener una política social de lucha contra la pobreza y de apoyo a los más necesitados tiene su origen en la limitación de los recursos económicos disponibles. **Cómo financiar la solidaridad** es una de las preguntas clave en este momento. La respuesta corresponde a cada cuerpo social, pero no se pueden olvidar cuestiones tan condicionantes como la mundialización de la economía, el que las políticas de bienestar en nuestro contexto fueran diseñadas sobre una hipótesis de pleno empleo, la preeminencia del mercado de capitales sobre el mercado de trabajo, la autonomía creciente del mundo financiero respecto a los mecanismos de control social y político...

Como antes señalábamos, la erradicación de la pobreza exige el control de los recursos y una concepción del desarrollo centrada en las personas. La economía y los capitales deben estar al servicio de las personas, y no a la inversa. De ahí la importancia de reforzar los mecanismos de control por parte de la sociedad, de **reforzar los mecanismos de solidaridad**.

#### 4- **POBREZA Y DERECHOS HUMANOS**

*‘Dondequiera que los hombres y las mujeres estén condenados a vivir en extrema pobreza, se violan los derechos humanos.’*

(J. Wresinski, impulsor del Movimiento Cuarto Mundo)

Como señala el propio Wresinski en su Informe al Consejo Económico y Social del Estado francés, la pobreza consiste en la ausencia de una o de muchas de las seguridades que permiten a las personas asumir sus responsabilidades más esenciales y poder disfrutar de sus derechos fundamentales. Con frecuencia, incluso, la pobreza compromete gravemente las oportunidades de reconquistar tales derechos.

Y es que **la imposibilidad de ejercer los derechos sociales constituye**, precisamente, **la dimensión política de la pobreza**, del mismo modo que la imposibilidad de acceder a bienes y servicios constituye su dimensión



económica. Son los derechos humanos los que están en juego y, por tanto, la pobreza es una cuestión que nos afecta directamente en nuestra función de defensores. No se trata de un tema de caridad, sino de justicia, economía y política. Trabajar por el alivio de la pobreza y por la reducción de las desigualdades es trabajar por el desarrollo de la justicia como pilar fundamental de la sociedad.

En la **última Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social**, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, los dirigentes de las 117 naciones representadas alcanzaron **compromisos** solemnes:

- \* *‘Nos comprometemos, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional.’*
- \* *‘Nos comprometemos a promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales, y a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente...’*

En el **Programa de Acción** acordado en dicha cumbre se destaca la necesidad de orientar los esfuerzos y las políticas hacia la tarea de superar las causas fundamentales de la pobreza y atender a las necesidades básicas de todos. Así, esos esfuerzos deben incluir la eliminación del hambre y la malnutrición; el empleo y medios de vida, servicios de atención primaria de la salud, incluida la salud reproductiva, agua potable y saneamiento y vivienda adecuada; y oportunidades de participación en la vida social y cultural. Se debe conceder prioridad especial a las necesidades y los derechos de las mujeres y los niños, que suelen soportar la mayor carga de la pobreza, y a las necesidades de las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos. En el Programa de Acción también se destaca que las personas que viven en la pobreza deben tener acceso a los recursos de producción, como crédito, tierra, educación y formación, tecnología, conocimientos e información, así como a los servicios públicos y a la participación en la adopción de decisiones sobre un entorno normativo y regulatorio que les permita aprovechar las crecientes oportunidades económicas y de empleo. Además, se debe proporcionar a todos la protección económica y social adecuada durante el desempleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, la discapacidad y la vejez. Todos estos aspectos se recogen en el Programa de Acción aprobado.

También en el Fórum Europeo sobre la política social -desarrollado el pasado mes de marzo en Bruselas y que puede servir como una muestra de la preocupación de la Unión Europea- se abordaron numerosas iniciativas para hacer frente a la exclusión social en Europa, y se analizó la propuesta de una **carta de derechos sociales** que reconociese a todos los ciudadanos europeos el derecho

a unos ingresos mínimos en caso de no tener trabajo o el derecho a la vivienda, por poner dos ejemplos concretos.

**Pero**, ¿quién garantiza el cumplimiento de los compromisos adquiridos en política social?, **¿quién garantiza el cumplimiento de los derechos sociales?**

\* \* \* \* \*

**Desde nuestra responsabilidad de instituciones garantistas** de los derechos **debemos insistir permanentemente en que todas las personas, también las personas pobres, y especialmente** aquellas que pertenecen a **los colectivos más desfavorecidos o vulnerables, son sujetos de derechos** y, por tanto, defender su plena ciudadanía, su participación plena en la sociedad. Debemos **velar porque tales personas tengan acceso a los servicios sociales** básicos y **buscar la coordinación entre las distintas administraciones y agentes responsables de la política social**. Debemos **defender las discriminaciones positivas necesarias** en favor de determinados colectivos desfavorecidos con dificultades de inserción. Y debemos **hacer hincapié en las medidas concretas de lucha contra la pobreza y en su eficacia** para prevenir la exclusión social, sin olvidar ninguno de los ámbitos considerados prioritarios para la prevención de la exclusión: el mercado de trabajo, el mercado de capitales, la política de alojamientos, la educación (inicial y profesional), el ejercicio de los derechos sociales y el acceso a los servicios.

**La solidaridad y la lucha contra la exclusión afectan a los poderes públicos** -cuyas actuaciones debemos controlar-, **pero comprometen también a las propias personas en situaciones de pobreza** -cuyas potencialidades y valores son olvidados con frecuencia- **y requieren la colaboración activa de todos los agentes de la sociedad civil**.

Y termino con un texto entresacado del informe y conclusiones generales del Coloquio 'Hacia una mayor justicia social en Europa: el reto de la marginación y la pobreza', organizado por el Consejo de Europa y celebrado en Estrasburgo en diciembre de 1991:

*'A menudo se pretende que una sociedad fundada sobre la justicia social es una utopía, pero también es utópico creer que un orden mundial desprovisto de las características más elementales de justicia social y equidad ofrezca gran estabilidad. Es poco probable que la mayoría pobre de la población mundial se contente con mirar tranquilamente cómo la minoría rica se aprovecha de su riqueza. Si sólo tenemos la opción entre dos utopías, elegimos entonces la de la justicia social y del respeto a la dignidad humana'.»*

\* \* \* \* \*

## «CONCLUSIONES EN EL ÁMBITO DE TRABAJO DEDICADO A LA POBREZA DENTRO DE LAS XI JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES

Los Defensores del Pueblo, en el Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, acordado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 48/183, en el marco de la función que institucionalmente tienen encomendada de velar por los derechos fundamentales contemplados en el Título I de la Constitución, quieren llamar la atención sobre las situaciones de pobreza que persisten en nuestras sociedades, a pesar de su alto grado de desarrollo económico, y sobre la lacra de la pobreza, que constituye, todavía hoy una de las principales injusticias sociales a nivel mundial.

Conscientes de ello, declara que prestarán especial cuidado a la defensa de los derechos de las personas y de los colectivos más desfavorecidos y vulnerables, promoviendo que en su vida cotidiana estas personas puedan participar en condiciones de igualdad -como sujetos de pleno derecho- en el disfrute de las conquistas sociales, e impulsando las redes de solidaridad y las transformaciones estructurales dirigidas a superar las causas de la desigualdad y a evitar la aparición de nuevas bolsas de pobreza.

Para ello se comprometen a:

- 1º Velar porque las personas en situación de pobreza tengan acceso a los servicios sociales básicos (sanidad, educación, alojamiento...).*
- 2º Promover la coordinación entre las distintas administraciones y agentes responsables de la política social.*
- 3º Defender las políticas de discriminación positiva necesarias en favor de determinados colectivos desfavorecidos con dificultades de inserción social y riesgos de exclusión.*
- 4º Promover la elaboración de programas y acciones de lucha contra la pobreza orientados a la mujer; dentro y fuera de la familia, así como fomentar la plena participación de la mujer en la sociedad.*
- 5º Hacer hincapié en las medidas concretas de lucha contra la pobreza y en su eficacia para prevenir la exclusión social.*
- 6º Impulsar los valores solidarios y las políticas de solidaridad, tanto en nuestra sociedad más inmediata como con los países menos desarrollados.*
- 7º Favorecer la participación activa de todos los agentes sociales en la prevención y la erradicación de la pobreza, buscando la colaboración entre todos y especialmente entre los poderes públicos y las organizaciones no gubernamentales de solidaridad.*
- 8º Insistir en el papel central de las personas -de todas las personas- y en el carácter subsidiario que la economía y los mercados deben tener respecto a ellas.*
- 9º Dedicar, en el funcionamiento de nuestras propias instituciones garantistas y en los análisis de la realidad social que efectuamos a*

*través de nuestros trabajos e informes, una especial atención a la situación de los colectivos más desfavorecidos, sin perder de vista las consecuencias de marginación que el fenómeno de la drogadicción origina en nuestra sociedad.»*

### **2.3.2. CONFERENCIA EUROPEA DE DEFENSORES DEL PUEBLO**

Con fecha 21 de septiembre de 1996 y organizada por el Instituto Europeo del Ombudsman, se celebró en Ljubljana (República de Eslovenia) un congreso que, bajo el título «Huida del control. Garantías de protección legal en los supuestos de medidas de desregulación y privatización», en el que se reflexionó acerca de la privatización de tareas administrativas estatales y del control por el Ombudsman.

En el mismo foro se celebró la Asamblea General del Instituto Europeo del Ombudsman.

### **2.3.3. PRIMER CONGRESO DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE DEFENSORES DEL PUEBLO, COMISIONADOS Y PRESIDENTES DE COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS**

Durante los días 15 al 19 de abril de 1996 se celebró en la ciudad de Querétaro (México) con la asistencia, entre otros, del Ombudsman del Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo, el Ararteko y resto de comisionados parlamentarios españoles, el «Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de defensores del pueblo, comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos».

Estas jornadas resultan de especial interés como foro que contribuye a la implantación de la figura del Ombudsman en los países iberoamericanos.

### **2.3.4. OTRAS ACTIVIDADES RELACIONALES. X CONGRESO MUNDIAL DE PSIQUIATRÍA**

Con fecha 24 de agosto, se celebró en Madrid el X Congreso Mundial de Psiquiatría, en cuyo ámbito se desarrolló el foro «La protección de los derechos constitucionales de los enfermos mentales», en el que participaron como ponentes algunos Ombudsmen, entre ellos el Ararteko.

Se transcribe a continuación la ponencia presentada por el Ararteko en esta jornada.

\* \* \* \*

## «LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS ENFERMOS MENTALES

*Desde su creación la institución del Ararteko (Ombudsman del País Vasco) ha adoptado como uno de sus criterios rectores velar, de forma especial, porque se respeten los derechos de aquellos colectivos de ciudadanos que por las circunstancias que en ellos concurren se encuentran más desprotegidos. Entre estos, sin duda, se encuentran aquellas personas que por padecer algún tipo de enfermedad mental se hallan internos en algún establecimiento psiquiátrico.*

*Nos encontramos ante ciudadanos que, salvo que los tribunales los hayan declarado incapaces, ostentan la plena titularidad de todos sus derechos. Sin embargo, por otro lado, es obvio que en mayor o en menor medida su capacidad volitiva está alterada, por lo cual día a día el sistema asistencial y sanitario debe adoptar por ellos decisiones y medidas que afectan restrictivamente al ejercicio de muchos de sus derechos fundamentales (intimidad, libertad, confidencialidad...).*

*Como es sabido, constituye la función de los Ombudsman y, por tanto, la de este Ararteko, garantizar que se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos, utilizando para ello como principal instrumento la supervisión de la actividad de las administraciones públicas (art. 54 CE, 15 EAPV y Ley 3/85 por la que se crea y regula la institución del Ararteko).*

*A esto hay que añadir lo dispuesto por el art. 10-2º de la Constitución Española, al establecer que los derechos y libertades fundamentales, cuya salvaguarda tiene encomendada el Ararteko además de otras instituciones, habrán de interpretarse conforme a los tratados y acuerdos internacionales firmados por España.*

*Esta vía nos remite al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos ratificado por las Cortes Generales España en 1979, cuyo art. 5 admite la privación de la libertad de los enajenados mentales, con arreglo al procedimiento establecido por la ley, siempre que además se garantice el derecho a presentar un recurso ante un órgano judicial, con el fin de que éste se pueda pronunciar en breve plazo sobre la idoneidad del internamiento. En cualquier caso, este es un nivel de protección mínimo, y no impide que la legislación nacional establezca un nivel superior a esos mínimos.*

*El concreto alcance de las garantías que ofrece este art. 5 ha sido interpretado y matizado por el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, estableciendo que las limitaciones de la libertad contempladas en dicho artículo deben ser interpretadas restrictivamente.*

*Incluso, yendo más allá de la letra del Convenio, dicho tribunal ha establecido cuatro requisitos mínimos que se deben cumplir en todo caso, para que proceda el internamiento de un enfermo mental:*

*1- Peritación médica previa, salvo casos de urgencia.*

- 2- Las características del trastorno mental deben ser tales que justifiquen el internamiento.
- 3- El internamiento sólo puede prolongarse mientras dure el trastorno mental.
- 4- El internamiento se debe realizar en un hospital o en un establecimiento adecuado.

Es más, las interpretaciones, consideraciones y argumentos esgrimidos por el Alto Tribunal europeo en sus distintos fallos han inspirado la Recomendación n° 2/83 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 22 de febrero de 1983, sobre protección jurídica de personas aquejadas por trastornos mentales e internados como pacientes involuntarios.

Esta recomendación a lo largo de sus 13 apartados hace referencia, entre otras, a cuestiones tan sustanciales como son: los supuestos en que se justifica el internamiento involuntario, el papel de los órganos judiciales como garantes de estos internamientos, el procedimiento a seguir en casos de urgencia, las restricciones que cabe imponer a los pacientes, la duración del internamiento, el respeto a la dignidad del paciente, la protección de la salud del enfermo, etc.

Si tenemos en cuenta que todos los estados miembros de la Unidad Europea están sometidos al Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y a la potestad del tribunal de Estrasburgo, se puede apreciar que la jurisprudencia de este tribunal ha ido creando una doctrina explícita que ni el derecho nacional ni el comunitario pueden contradecir ni ignorar. Por esta vía, y a partir de las matizadas resoluciones del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en lo referente a la protección efectiva de la libertad de los enfermos mentales, se ha creado una especie de derecho común europeo, es decir, un lenguaje jurídico común a nivel comunitario.

De hecho nuestro propio Tribunal Constitucional ha utilizado en numerosas ocasiones como fundamento o apoyo de sus resoluciones la jurisprudencia del Tribunal Europeo. Así, entre otras, cabe mencionar la sentencia del TC n° 112/1988, se 8 de junio, en cuyo fundamento jurídico 3º, se cita la doctrina de Tribunal de Estrasburgo, para justificar el otorgamiento de amparo a una enferma mental.

\* \* \* \* \*

Por otro lado, entiendo que entre las responsabilidades de los Ombudsmen se encuentran, además de procurar que se respeten los derechos de los enfermos en el momento inicial del internamiento, la de investigar si en la práctica diaria durante la estancia y prestación de los correspondientes servicios terapéuticos, ese ciudadano aquejado de una enfermedad mental tiene realmente garantizados sus derechos fundamentales.

Somos conscientes de que el respeto a los derechos de los internos en centros psiquiátricos sólo puede resultar efectivo si la estructura hospitalaria

y asistencial posibilitan unas prestaciones materiales y sanitarias adecuadas, y si el trato y la relación con el personal sean humanos y comprensivos.

Por ello, el año 1991 la institución del Ararteko, contando con la colaboración de un grupo de expertos, llevó a cabo una investigación sobre la situación de los enfermos mentales en los centros psiquiátricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)<sup>1</sup>. Con este motivo se visitaron uno a uno los once centros psiquiátricos existentes, que o bien son de titularidad pública, o bien, pese a ser de titularidad privada, la administración sanitaria de la CAPV (OSAKIDETZA) tiene camas concertadas con dichos centros.

Es preciso hacer mención de que la CAPV cuenta desde 1983 con un Plan de Asistencia Siquiátrica y Salud Mental, elaborado por un grupo de médicos dirigido por el insigne y ya fallecido doctor Ajuriaguerra. Este plan, que es objeto de contraste periódico por la administración sanitaria, sirvió de guía de referencia y facilitó extraordinariamente la labor de la institución del Ararteko en la elaboración del informe sobre la situación de los internos en los hospitales siquiátricos.

Para remediar las disfunciones que se detectaron, el Ararteko formuló en su informe, tanto a la administración sanitaria como al Parlamento Vasco, una serie de recomendaciones y propuestas que afectaban a aspectos médicos, arquitectónicos, organizativos, jurídicos e, incluso, relativos a la mejora en la coordinación con otros estamentos como son el judicial y el policial.

De las recomendaciones médico-organizativas entresaco ahora éstas:

- Despsiquiatrizar a pacientes oligofrénicos y seniles sin problemas psiquiátricos específicos, alojándolos en otros lugares en los que puedan recibir una atención específica.
- Formar psiquiatras, psicólogos y monitores en técnicas especializadas de rehabilitación psiquiátrica.
- Redistribuir la población de los centros psiquiátricos de estancia prolongada en poblaciones homogéneas en cuanto a sus necesidades de rehabilitación, y ofrecerles programas específicos.
- Crear dispositivos comunitarios, tales como pisos protegidos o las denominadas 'casas a medio camino', como recursos alternativos que permitían la salida de algunos pacientes y que, además, impidan el ingreso de otros en los hospitales psiquiátricos de larga y media estancia.
- Atenuar urgentemente aquellos factores que hacen que el personal que trabaja en los servicios psiquiátricos tenga un alto grado de insatisfacción laboral.
- Profundizar en el desarrollo de los servicios de atención comunitaria, así como agilizar las listas de espera, para evitar que los pacientes

---

(1) *LOS PSIQUIÁTRICOS. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos.* Vitoria/Gasteiz: Ararteko; Bilbao: OMIE, 1992. 188, 184 p. (Edición bilingüe).

tengan que acudir a recibir su primera atención psíquica en los servicios de urgencia.

- Crear centros de intervención en crisis, contiguos a las unidades de urgencia de los hospitales generales.
- Crear una unidad psiquiátrica de seguridad en la que puedan recibir atención adecuada pacientes peligrosos, incluidos los penitenciarios, que no puedan ser tratados adecuadamente en instituciones abiertas o semiabiertas.
- Crear unidades específicas de psicogeriatría en los centros de media y larga estancia, así como procurar una atención psiquiátrica de forma adecuada a los pacientes residentes en asilos y residencias de tercera edad.
- Crear una unidad específica para el tratamiento de los trastornos mentales por traumatismos cerebrales.
- Crear unidades específicas de tratamiento de pacientes toxicómanos con doble diagnóstico.

*De las recomendaciones jurídico-organizativas destaco las siguientes:*

- Que el equipo que intervenga en el traslado de los internos involuntarios cuente en número y preparación con personal suficiente, de forma que se eviten así situaciones de fuerza.
- Se debe evitar la presencia en los establecimientos psiquiátricos de policías uniformados custodiando a pacientes penitenciarios.
- En los ingresos involuntarios se debe procurar que en todos los casos el juez se entreviste personalmente con el paciente.
- Se debe garantizar y procurar el máximo respeto a los derechos fundamentales de los enfermos a lo largo de todo su internamiento, especialmente en lo que se refiere a su libertad, intimidad o confidencialidad, de lo cual, además, jueces y fiscales deben actuar como garantes.
- Es necesario agilizar los procesos de incapacitación que en estos momentos se encuentran paralizados en los distintos juzgados.
- Se deben buscar fórmulas imaginativas para resolver el problema de la falta de tutores. Se sugiere la creación de un organismo público encargado de la tutela de los dementes incapacitados.
- La situación en que se encuentran algunos enfermos mentales agresivos o peligrosos exige una especial atención. Se propone la creación de una unidad psiquiátrica para enfermos agresivos peligrosos, tanto presos preventivos como ciudadanos sin antecedentes penales.

*Con posterioridad se ha hecho un seguimiento sobre el cumplimiento de las distintas recomendaciones que se proponían en el informe. Observamos que algunas de ellas se han llevado a efecto, como pueden ser la remodelación arquitectónica y puesta al día de la mayoría de las unidades psiquiátricas que en 1991 aun estaban pendientes de rehabilitar. También*



*cabe mencionar la mejora en la coordinación entre el sistema sanitario y el judicial, Ministerio Fiscal incluido, habiéndose acentuado el control judicial en los internamientos involuntarios, desplazándose a menudo los jueces a los centros psiquiátricos, tal y como indica el art. 211 del Código Civil.*

*Por el contrario, algunas otras recomendaciones no han tenido la misma suerte y no han cristalizado en un resultado positivo, por lo que continúa vigente la problemática detectada. Es el caso, por ejemplo, de la necesidad de crear una unidad psiquiátrica especializada para atender adecuadamente los enfermos agresivos o peligrosos.*

*Tampoco se ha resuelto la problemática de las declaraciones de incapacidad. Sucede en muchos casos que enfermos ‘abandonados’ por su entorno familiar; que los jueces nombran tutores de los internos a los propios gestores del centro psiquiátrico, aun en contra de la voluntad de estos. Desde luego sería deseable que existiera una mayor implicación de la sociedad o que se adoptara alguna decisión administrativa para que alguna entidad o fundación pudiera asumir las funciones de tutela de estos enfermos mentales.*

*Finalmente, quisiera resaltar que la institución que presido siempre ha mostrado su mejor disposición a colaborar con los distintos organismos implicados en la atención de los enfermos mentales, e incluso suele ser habitual que todos los años entre las actuaciones de oficio que se realizan se incluya alguna visita de inspección a alguno de los hospitales psiquiátricos de la CAPV.»*

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

### **3.1. SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS**

#### **3.1.1. SISTEMÁTICA DEL CAPÍTULO**

Tradicionalmente este capítulo III contenía, en los informes ordinarios presentados antes de 1995, únicamente 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 incrementaron notablemente, adquiriendo un volumen más importante que en ejercicios anteriores, se estimó conveniente modificar el presente capítulo incluyendo en cada área un resumen de dichas actuaciones de oficio.

A tal efecto, se entendió 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.

Se especifican, sin embargo, 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.

#### **3.1.2. CUESTIONES TRANSVERSALES: PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE MUJERES, PERSONAS CON DISCAPACIDADES, MENORES,...**

La búsqueda de claridad en la exposición de las diferentes quejas abordadas por la institución ha llevado a optar por una sistemática que gira sobre la materia concreta que constituye el fondo de la reclamación. Sin embargo, el Ararteko es consciente de que este orden, que atiende a un solo elemento de la cuestión planteada, puede dificultar la percepción de otras variables que intervienen también en la definición del problema, y que corren el peligro de pasar desapercibidas.

En este sentido, es preciso recordar la presencia de una serie de colectivos sociales que encuentran obstáculos específicos, tanto en el ejercicio de sus

derechos como en la defensa de los mismos. El Ararteko, como institución garantista a la que la Ley encomienda la tutela de los derechos básicos de las personas, debe prestar una atención especial a esos grupos cuya situación jurídica resulta más vulnerable. Por ello, en el funcionamiento cotidiano de la institución se realiza un esfuerzo por captar y por hacer visible la problemática global de esos colectivos, tratando de contextualizar en ese marco la cuestión concreta que la queja plantea.

Esa perspectiva pretende mostrar, no sólo el tema determinado que origina la reclamación, sino también los matices propios que surgen de la conexión con un colectivo social específico, por lo que puede denominarse perspectiva transversal. Hay quejas que, con independencia de su contenido, ponen de relieve cuestiones que afectan con particular intensidad a un determinado colectivo. A través del análisis de esas quejas, se trata de conocer -y sacar a la luz- la problemática propia de los grupos más necesitados de protección.

Entre estos colectivos a los que el Ararteko presta especial atención se encuentran los formados por las mujeres, las personas menores de edad y las ancianas, los extranjeros y las personas con discapacidades. En el resumen de quejas que sigue a este apartado, las referencias a las cuestiones que reflejan la situación de los colectivos citados pueden encontrarse mediante la consulta del índice de materias incluido al final del informe.

Conviene señalar, por último, que entre estos enfoques transversales -presentes en el trabajo de la institución y que aquí se han pretendido poner de manifiesto- destaca la «perspectiva de género». Es decir, se parte de la base de que algunas cuestiones relativas a los derechos de las personas pueden tener una vertiente distinta según sean hombres o mujeres las personas afectadas.

Si bien es frecuente la confluencia de varias de las señaladas como líneas transversales, el fenómeno es particularmente claro con la perspectiva de género. Ésta se superpone siempre y necesariamente a las otras cuestiones transversales, ya que cualquier ciudadano que acude a la institución, además de otras peculiaridades personales que determinen su pertenencia a un colectivo (edad, nacionalidad, etc.), ocupa una determinada posición social en función del género. Para reflejar esta circunstancia, en el capítulo del informe dedicado al análisis estadístico, se han incorporado algunos datos referidos a la proporción de quejas presentadas por mujeres y varones en cada una de las áreas de actuación del Ararteko.

## **3.2. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO**

### **3.2.1. 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 recogido un total de 12 quejas que representan un 0,91 % del total de las presentadas ante la institución.

Su distribución por administraciones afectadas es la siguiente:

- Gobierno Vasco. ....	5
- Diputaciones forales .....	6
- Ayuntamientos .....	3

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

- Agricultura .....	7
- Comercio .....	2
- Industria .....	2
- Consumo .....	1

En lo referente a la subárea de agricultura, nuevamente hemos de destacar la queja planteada por una organización profesional agraria acerca de los criterios utilizados en materia de fomento, en concreto sobre la actuación de la Administración en la concesión de ayudas.

Asimismo, podemos precisar que se ha recibido una reclamación referente al presunto trato discriminatorio por la aplicación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Urkiola entre los distintos propietarios de terrenos forestales.

Por otra parte, el representante de una fundación sometió a la consideración del Ararteko una actuación del Departamento Foral de Agricultura de Álava, a través de la que se revocaba una autorización para el mantenimiento de un núcleo zoológico. Los motivos de queja eran los siguientes: en primer lugar, que el referido órgano administrativo efectuaba una inadecuada interpretación de la disposición transitoria de una norma que regula la adecuación a un nuevo régimen jurídico de los titulares de autorización para la instalación de los núcleos zoológicos que se habían constituido al amparo de una normativa anterior; asimismo, que en el expediente de revocación no se le había notificado la identidad del instructor; finalmente, que la autoridad que resolvió la revocación de la autorización no era competente. A la vista de la información facilitada por el citado departamento foral, se llegó a la conclusión de que la actuación administrativa había sido respetuosa con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, se cerró el expediente sin más trámite.

Por último, en relación con esta subárea de agricultura podemos significar que un ciudadano cuestionaba ante esta institución los elementos valorativos manejados por el Departamento de Agricultura y Espacios Naturales de la Diputación Foral de Gipuzkoa para informar negativamente un proyecto de instalación de una explotación avícola: aquellos variaron desde el momento en el que solicitó información a aquél en que el informe negativo fue emitido. Solicitada información, se comprobó que la referida administración había manejado siempre

el mismo criterio, con lo cual, la denegación no suponía infracción del principio de igualdad. Se determinó que la información que el interesado disponía no eran sino propuestas de los servicios técnicos a los órganos competentes. Se cerró el expediente no sin antes indicar al reclamante cuáles eran los mecanismos de resarcimiento previstos en el ordenamiento jurídico para el caso de que los datos facilitados por los técnicos del Departamento Foral le hubieran inducido a error y, en consecuencia, a formular la solicitud de autorización, y de ahí pudieran haberse deducido perjuicios.

En materia de industria, podemos señalar las denuncias derivadas por la prohibición de la instalación de calderas de gas en las fachadas de los edificios, prohibiciones condicionadas que se establecen en las ordenanzas municipales. También, se ha recibido una reclamación que denunciaba la falta de formalización del carné de instalador fontanero por considerarse caducados los resultados de los exámenes o pruebas superadas con anterioridad.

Por último, en lo que respecta a la subárea de comercio, podemos destacar las reclamaciones referidas a la venta domiciliaria de pan por incumplimiento de las exigencias establecidas a tal efecto por la normativa vigente, en cuanto a la existencia de un pedido, envasado de pan y entrega de factura (Reglamentación Técnico-Sanitaria para la Fabricación, Circulación y Comercio del Pan y Panes Especiales, aprobada mediante Real Decreto 1.137/84, de 28 de marzo, y el Decreto 184/83, de 11 de julio de Régimen de Distribución y Comercio del Pan); así como la denuncia formulada por la supuesta instalación de un mercadillo en las inmediaciones de un centro de enseñanza.

### 3.2.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### 3.2.2.1. AGRICULTURA

##### *Concesión de subvenciones a organizaciones profesionales agrarias (144/96)*

Se recibió en esta institución un nuevo escrito de queja a instancia de las Organizaciones Profesionales Agrarias EHNE-Gipuzkoa, EHNE-Bizkaia y UAGA, en relación con la concesión por el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación de las subvenciones previstas en la Orden de 16 de noviembre de 1993, cuya aprobación se impulsó precisamente desde el Ararteko en un expediente tramitado anteriormente.

La presente queja trae causa en la Resolución dictada el 18 de diciembre de 1995 por la Dirección de Agricultura y Desarrollo Rural, por la que se otorgan subvenciones a las diversas organizaciones profesionales agrarias de carácter sindical existentes en la Comunidad Autónoma Vasca.

Para la determinación de las correspondientes cuantías, se han aplicado los criterios contenidos en la citada Orden del Departamento, es decir, una vez

distribuido el 30% de la partida correspondiente a cada territorio histórico entre las organizaciones con representación en la Mesa Consultiva Nacional Agraria, el 70% restante se asignó en virtud del número de afiliados y la Memoria de actividades aportadas en la solicitud.

A este respecto, si bien el reparto correspondiente al número de afiliados permite su comprobación basándose en unos datos conocidos, la valoración de las actividades llevadas a cabo por cada organización profesional supone la toma en consideración de factores de difícil fiscalización.

En lo que a estas subvenciones se trata, ese mismo Departamento consideró pertinente primar especialmente la participación de las organizaciones en temas como la Mesa de la Patata, las alegaciones a los Planes de Ordenación de los Parques Naturales, trabajos en la Mesa del Sector Lácteo, etc.

Así, y ciñéndonos a las cuantías concedidas en 1995, y previos los cálculos oportunos, se deduce que en el Territorio de Gipuzkoa la valoración de estas actividades supuso, de un total de 3.500.000 ptas., 2.345.000 para ENBA y 1.155.000 para EHNE; y en Bizkaia, esta valoración reportó 2.132.500 ptas. a ENBA y 1.367.000 a EHNE.

En este sentido, aun cuando es obvio que no cabe establecer una relación directa entre el número de afiliados y el programa de actividades que es capaz de desarrollar cada organización profesional, resultaba llamativa la sustancial diferencia en las cuantías asignadas, cuando cabe presumir que ambos sindicatos persiguen como objetivo velar por la defensa de los intereses de sus afiliados allá donde se debatan asuntos que les pueden afectar de manera directa.

Por este motivo, y en aplicación de lo establecido en los arts. 23 a 26 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se solicitó del Departamento la remisión de las memorias de actividades de las dos organizaciones citadas, correspondientes al año 1995.

Una vez analizadas las mismas, se apreciaron algunas cuestiones que merecieron ser señaladas.

En primer lugar, conviene recordar que la convocatoria de subvenciones correspondiente a 1995, aprobada mediante Resolución del Director de Agricultura y Desarrollo Rural de fecha 16 de octubre de 1995 (BOPV 31/10), establecía como plazo límite para la presentación de solicitudes y la correspondiente documentación el 20 de noviembre del mismo año.

La resolución por la que se resolvió la concesión de subvenciones, como ya se ha indicado, se dictó el 18 de diciembre de 1995.

Sorprendentemente, entre la documentación aportada por ENBA-Bizkaia dentro de su memoria de actividades, se incluían documentos con fecha posterior a la establecida como límite, más en concreto, dos escritos hacían referencia a reuniones mantenidas el *23 de noviembre de 1995*, y un tercer escrito firmado por un representante de ENBA, y dirigido al Presidente del Patronato de Urdaibai, estaba fechado el *12 de febrero de 1996*.

Por el contrario, en la memoria correspondiente a ENBA-Gipuzkoa se incluían alegaciones a las DOT que estaban fechadas el 5 de julio de 1993, cuando la memoria se supone que recogía la actividad desarrollada durante 1994.

Otras cuestiones formales que merecieron ser comentadas fueron las relativas a la carencia de autor y fecha de elaboración de las «Alegaciones al Plan Rector de Uso y Gestión» de la reserva de Urdaibai, trabajo que se aportaba en páginas numeradas del 115 al 158, lo cual hacía pensar que se trataba de un fragmento de una obra más amplia sin determinar.

Para finalizar, en lo relativo al aspecto formal de la documentación aportada por ENBA, fue preciso llamar la atención sobre el certificado presentado por esta organización en Bizkaia y expedido por su propio Secretario, en el que se afirmaba estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

Es evidente que un certificado de esta naturaleza carecía de validez, en la medida en que no estaba expedido por los respectivos organismos que tienen encomendada esta función, es decir, Hacienda y la Seguridad Social.

Por lo que respecta a lo que podríamos llamar el contenido material de la memoria presentada por ENBA, hubo que recordar que el Departamento, a la hora de asignar el 30% de la partida correspondiente a cada territorio histórico con base en la memoria de actividades aportada por cada organización, como ya se ha indicado, consideró pertinente primar especialmente la participación en temas como la Mesa de la Patata, las alegaciones a los Planes de Ordenación de los Parques Naturales y trabajos en la Mesa del Sector Lácteo.

Sin embargo, del análisis de la documentación remitida por el Departamento a esta institución se pudo concluir que las referencias a tales actividades eran muy escasas, por no decir nulas en algunas de ellas.

Aclaradas algunas de estas cuestiones mediante un informe remitido a esta institución por el propio Consejero, a juicio de este Ararteko, pudieron extraerse las siguientes conclusiones:

- Los criterios contenidos en la Orden del Departamento por la que se regulan las ayudas a las organizaciones profesionales agrarias, en opinión de esta institución, continúan siendo válidos.
- El respeto a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, que deben guiar la concesión de ayudas y subvenciones con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, depende en gran medida de la aplicación escrupulosa y conforme al procedimiento establecido en la legislación vigente de los citados criterios.
- En la concesión de las ayudas convocadas mediante resolución de 16 de octubre de 1995, del Director de Agricultura y Desarrollo Rural, se aprecian ciertas irregularidades de naturaleza formal que si bien no cabe afirmar que vicien de nulidad la resolución objeto de análisis, sí inciden negativamente en el respeto a los aludidos principios de concurrencia y objetividad.

En todo caso, atendiendo a la invitación formulada por el Departamento y con el ánimo sincero de contribuir a mejorar, en la medida de lo posible, el procedimiento de concesión de estas subvenciones, este Ararteko consideró oportuno formular la siguiente



## RECOMENDACIÓN

- Este Ararteko considera imprescindible que la tramitación de las solicitudes de concesión de ayudas, en sus distintas fases, sea absolutamente escrupulosa con los dictados que en materia de procedimiento establecen las disposiciones vigentes, en particular los relativos a forma y plazos de presentación de documentación, etc., en la medida en que de los mismos depende en gran parte la garantía de respeto a los aludidos principios de publicidad, concurrencia y objetividad.
- En lo que se refiere a la valoración de las actividades desarrolladas por las distintas organizaciones profesionales, aun cuando no parezca conveniente establecer previamente una enumeración cerrada de aquellas cuya realización es objeto de una valoración especial, sí resultaría exigible una mínima motivación y fundamentación de los elementos tenidos en cuenta para determinar el porcentaje de subvención asignado, que posibiliten un control a posteriori y garanticen el derecho a la tutela efectiva de las organizaciones afectadas.

Convencidos de que con ello se contribuiría a dotar la actuación de esa Administración de unos mayores niveles de eficacia y objetividad se procedió al archivo del expediente.

### *Presunto trato discriminatorio a través del Plan Rector de uso y gestión del Parque Natural de Urkiola entre los distintos propietarios de terrenos forestales (272/96)*

El propietario de una explotación forestal situada en el Parque Natural de Urkiola se puso en contacto con este Ararteko para denunciar el, a su juicio, trato discriminatorio que se había realizado a través del artículo 11 del Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de Urkiola entre los distintos propietarios de terrenos forestales. Dicho artículo preveía un sistema de compensación por cambio en la especie arbórea en explotación del que no se había beneficiado el promotor de la queja, ya que éste desde siempre había destinado su propiedad a la explotación de especies arbóreas autóctonas.

Así, después de estudiar con detenimiento el problema que se plasmaba en la queja, el Ararteko consideró que tanto del Decreto 275/1989, de 29 de diciembre, de Declaración del Parque Natural de Urkiola, como del Decreto 505/1995, de 5 de diciembre, por el que se aprueba la parte normativa del Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de Urkiola, parecía desprenderse que la finalidad que se perseguía con la constitución de este entorno protegido era la preservación y recuperación de la vegetación autóctona, y para ello se tendía a fomentar el cambio en la especie de explotación forestal foránea sustituyéndola por una variedad autóctona.

Asimismo, este Ararteko entendía que se intentaba de esta forma incentivar la recuperación del ecosistema propio del bosque vasco en una zona de alto nivel

cultural, paisajístico y natural. A tal efecto, se constituían una serie de ayudas orientadas a que los propietarios de explotaciones forestales que en su día decidieron plantar especies foráneas, puesto que no existía ninguna norma que limitaba las posibilidades de explotación forestal en la zona, optasen por replantar variedades arbóreas autóctonas. En consecuencia, únicamente podrían acceder a estas ayudas aquellos titulares de explotación a los que la declaración de parque natural les imponía sustituir la especie arbórea de explotación por otra de carácter autóctono.

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

Sobre este particular el artículo anteriormente señalado establece que:

*«1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.*

*2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.»*

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

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

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

Este Ararteko, asimismo, consideró que el ejercicio del derecho de propiedad no debería lesionar intereses sociales, por lo que el ámbito de las facultades de los propietarios podría verse reducido para que no se ejerza en detrimento de los intereses colectivos.

Tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional mantienen que sólo serían indemnizables aquellas limitaciones del

derecho de propiedad que incidiesen en el contenido esencial del mismo, es decir, aquellas que impidiesen la transmisión del bien, la obtención de todo tipo de rentabilidad y el propio uso o disfrute de éste por parte de su titular. El Ararteko estimó esta situación no concurría en el supuesto que se le había presentado a estudio, puesto que la limitación que aparentemente había introducido la declaración de parque natural se concretaba en recortar las posibilidades de libre elección de la especie arbórea en explotación.

Este Ararteko era consciente de que la cuestión que le había sido propuesta era muy debatida y que desde el punto de vista del derecho de propiedad la constitución de un parque natural en principio no beneficia económicamente a los titulares de los terrenos en los que ese parque se ubica; sin embargo, no apreció irregularidad o infracción en la actuación del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco que justificara su actuación.

### 3.2.2.2. **COMERCIO**

#### *Sobre la venta ambulante de pan en el municipio de Bakio (856/96)*

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido por un panadero de Bakio que denunciaba el ejercicio de la venta ambulante de pan en esta localidad, así como la pasividad de las autoridades locales ante esta práctica.

A este respecto, el reclamante indicaba que una panadería de un municipio cercano realizaba la venta de pan mediante una furgoneta en diversas urbanizaciones de Bakio durante la época estival.

Ante esta situación, este Ararteko trasladó a la entidad local afectada la queja recibida, señalando que la conducta denunciada podía conllevar la infracción, entre otros, de lo dispuesto en el art. 21 del RD 1137/84, de 28 de marzo, por el que se reglamenta la fabricación, circulación y comercio de pan y panes especiales.

Como respuesta el Ayuntamiento de Bakio nos informó de que los alguaciles municipales habían hecho un seguimiento del reparto de pan y no habían observado que se realizase venta ambulante alguna, sino una actividad de entrega domiciliaria de pan.

Sobre esta cuestión y para facilitar los criterios de actuación que debían presidir la buena gestión municipal en este asunto, el Ararteko consideró conveniente realizar una serie de consideraciones, a través de las cuales se intentó compatibilizar el principio de libertad de empresa con la defensa de los consumidores y usuarios.

Asimismo, recordó a la Corporación de Bakio que las empresas dedicadas a la actividad comercial en el ramo de la elaboración del pan han de ajustar su actividad a las prescripciones que establece la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la Fabricación, Circulación y Comercio del Pan y Panes Especiales, aprobada mediante Real Decreto 1.137/84, de 28 de marzo, así como el Decreto

184/83, de 11 de julio, de Régimen de Distribución y Comercio de Pan, que prohíben totalmente la venta ambulante y la venta domiciliaria de pan y panes especiales.

En este sentido, este Ararteko insistía en que, sin perjuicio de los posibles límites que desde el punto de vista fiscal se pudiera imponer al ámbito territorial de actuación de las actividades comerciales, en principio, todo establecimiento de venta de pan autorizado podía realizar la entrega del pan que vende a domicilio, siempre que la entrega se ajustase a los requisitos que impone la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la Fabricación, Circulación y Comercio del Pan y Panes Especiales en su art. 21.2: existencia de un pedido, envasado del pan y entrega de factura.

Junto a todo lo anterior, el Ararteko recordó al Ayuntamiento de Bakio las competencias de control y vigilancia de los alimentos que atribuye a las entidades locales nuestro ordenamiento y le instó a que hiciese uso de las mismas.

Finalmente, la recomendación elevada ha sido admitida por dicha entidad local.

### 3.3. CULTURA Y BILINGÜISMO

#### 3.3.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han recibido 28 quejas, es decir el 2,13% del total. Su distribución dentro de las subáreas que conforman esta área ha sido la siguiente:

- Bilingüismo .....	18
- Cultura .....	10

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

- Gobierno Vasco .....	14
- Diputaciones. ....	2
- Ayuntamientos .....	12

A los efectos de su clasificación sistemática en las áreas que componen este informe, se han incluido dentro del apartado de cultura algunas quejas sobre situaciones relacionadas con manifestaciones culturales pero cuya vertiente principal ha sido sin duda la de la discriminación por razón de sexo al negarse a las mujeres su participación.

Se recoge también en este apartado un supuesto que ha tenido que ver con el derecho de acceso a los medios de comunicación públicos por parte de la Asamblea de Mujeres de Bizkaia, en la que se suscitaba también un trato desigual en el ejercicio de ese derecho.

Dentro de la función de fomento, en concreto la específica referida a las ayudas a los euskaltegis privados, junto al retraso en las ayudas ya denunciado en anteriores informes, se han suscitado nuevas cuestiones sobre el sistema de distribución de ayudas a los euskaltegis homologados.

La rehabilitación de bienes culturales en mal estado muestra un problema que no es exclusivo de esta comunidad, el de la limitación de medios para abordar todas aquellas actuaciones rehabilitadoras que requiere el mantenimiento del patrimonio histórico que ha llegado hasta nuestros días.

En la subárea de bilingüismo, a la vista de las quejas que se reciben, muchas de ellas plantean las dificultades para el uso del euskara en sus relaciones con la Ertzaintza, ámbito este, junto con el sanitario, en el que todavía no se han implantado planes de euskaldunización.

También hemos tenido ocasión de analizar un supuesto que afectaba al uso del euskara en la vida municipal de un ayuntamiento.

Algunos supuestos cuya ubicación material correspondería también a la subárea de bilingüismo se han reflejado sin embargo, por ser la Administración afectada la del Estado, en el área de gestiones diversas y reflejan la sensibilización de los ciudadanos en temas como el cambio de nombre y apellidos a la grafía vasca o la demanda de prestación de servicios bilingües en las notarías.

### 3.3.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### 3.3.2.1. CULTURA

##### *Disconformidad con el contenido de la programación dirigida a los menores en ETB (135/95)*

Una telespectadora de ETB acudió al Ararteko para denunciar la utilización excesiva por parte de ese canal de televisión de espacios con contenido violento o de sexo dentro de la programación dirigida a los menores de edad.

Sobre esta cuestión, la interesada manifestaba que a menudo se proyectan películas a las 15:30 h. en las que las escenas eróticas y de violencia gratuita son una constante, ignorándose el hecho de que el horario de muchos menores de edad concluye para esa hora. Asimismo, la afectada mostraba su desacuerdo por el hecho de que el espacio «Dragoi Bola» continuara emitiéndose a las 21:05 h. en ETB-1, ya que en ese momento todavía hay menores que se encuentran viendo la televisión.

En este sentido, el Ararteko avanzó a EITB que consideraba plenamente aplicable al caso planteado el art. 17 de la Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación al ordenamiento español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

A este respecto, el párrafo 2 del art. 17 de la Ley 25/1994 establece que: «la emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en todo caso, de aquellos que contengan escenas de pornografía o violencia gratuita sólo podrán realizarse entre las veintidós y las seis horas y deberán ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos».

A la vista de la información facilitada por EITB, consideramos oportuno elevar al referido ente público una recomendación, sobre la base del art. 17.2 de la Ley 25/1994 y la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor, de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Esta última norma tras reconocer que los menores tienen derecho a buscar, recibir y utilizar información adecuada a su desarrollo, impone a las administraciones públicas una obligación de vigilancia con el fin de que las emisiones dirigidas a los menores no les perjudiquen moral o físicamente. En este sentido, el art. 5.3 de la referida norma señala que: «En particular, velarán porque los medios de comunicación en sus mensajes dirigidos a menores promuevan los valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás, eviten imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales o que reflejen un trato degradante o sexista».

Asimismo, este Ararteko consideraba que las televisiones públicas debían procurar entretener a sus telespectadores, pero este objetivo no debería ser el único que presidiese la selección de los contenidos de la programación, especialmente cuando los consumidores de la misma son los menores de edad. En estos casos, además de divertir la televisión debería cumplir una función educadora.

A este respecto, sugería que la educación para la paz, la tolerancia y la convivencia inspirasen los contenidos de la programación de una televisión pública, en particular cuando está destinada a los menores de edad.

Junto con lo mencionado anteriormente, el Ararteko entendía que, aunque los menores constituyesen en determinadas franjas horarias un porcentaje de audiencia muy reducido si se tenía en cuenta el total de telespectadores, esa razón no debería obstar para que, en atención a ese reducido número de espectadores menores de edad, se modificasen los contenidos programados y se emitiesen espacios aptos para todos los públicos. Otra actuación, a nuestro juicio, no haría sino conculcar el derecho a la información de este grupo de menores de edad.

Por todo ello, el Ararteko recomendó a EITB que se pospusiera el horario de emisión de la serie de dibujos animados «Dragoi Bola», así como el de todos aquellos programas que contuviesen escenas de pornografía o de violencia gratuita, ya que por ser susceptibles de poder perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores, sólo deberían emitirse entre las veintidós y las seis horas, precedidos por una advertencia acerca de su contenido por medios acústicos y ópticos.

En respuesta a la recomendación elevada, EITB nos informó de que Euskal Telebista está haciendo esfuerzos para cumplir la legalidad vigente, si bien no les parecía suficiente la denuncia o el desacuerdo de una persona, ni la mención de una norma.

El Ararteko, entendiendo no aceptada la recomendación remitida, procedió al cierre y archivo del expediente, comunicando a EITB que se incluiría en el informe anual que este Ararteko presenta ante el Parlamento Vasco.

*Alcance de la incoación de un expediente de declaración de monumento histórico (593/95)*

Un ciudadano planteó una queja con relación a la conservación de un edificio, el Palacio de Oca, en Muxika.

La primera información se solicitó al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, ya que, según un escrito adjuntado por el interesado, el servicio de Patrimonio Histórico de la Diputación Foral de Bizkaia le indicaba que el edificio era propiedad del Gobierno Vasco. Como posteriormente acreditó la Dirección de Patrimonio del Gobierno Vasco, éste bien no era de su propiedad.

Nos dirigimos, por tanto, al Departamento de Cultura de la Diputación Foral, ya que las competencias sobre conservación de bienes culturales, como parecía ser el caso, corresponde a dicha administración.

En su escueta contestación, la Diputación Foral indicaba que el bien no era de su propiedad, que no era un bien cultural, y que por tanto no tenía ninguna responsabilidad jurídica respecto a dicho inmueble.

Esta contestación no satisfizo al Ararteko, ya que según una resolución de la Dirección General del Patrimonio Artístico, Archivo y Museos, de 29 de septiembre de 1977, existe una incoación de un expediente de declaración del Palacio de Oca como bien cultural.

Como ocurre en otros ámbitos, las limitaciones presupuestarias pueden obligar aquí también a establecer preferencias en las intervenciones sobre los bienes culturales. En este sentido, no se consideró oportuno ni sugerir ni recomendar la rehabilitación directa del Palacio.

En este caso era conveniente distinguir entre la rehabilitación integral del bien, y una actividad previa, orientada a reparar los elementos más degradados, que facilitasen precisamente aquella rehabilitación integral. Un informe de la Dirección General de Patrimonio Artístico del Gobierno Vasco aconsejaba intervenir con relación a dicha actividad previa.

Desde esta perspectiva se analizaron las posibilidades que ofrecía la Ley 7/1990 del Patrimonio Cultural del País Vasco, en concreto, la ejecución subsidiaria a costa del propietario.

La Ley 7/1990, de Patrimonio Cultural del País Vasco, en su artículo 35.1, en conexión con el 22.1 recogía esta posibilidad, y así se planteó ante la Diputación Foral.

El Departamento de Cultura de la Diputación Foral envió un informe explicando las previsiones presupuestarias respecto de los bienes culturales y su voluntad de incluir en próximos ejercicios otras restauraciones más perentorias, entre ellas la relativa al Palacio de Oca.

Sin embargo, no coincidía con el criterio del Ararteko respecto a la posibilidad de ejecución subsidiaria. Después de conocer su posición respecto de este

concreto aspecto, consideramos agotadas nuestras posibilidades de actuación sobre la situación del Palacio de Oca, por lo que se archivó el expediente.

*Sobre la participación de las mujeres en los alardes de Irun y Hondarribia (438/96 y 949/96)*

El colectivo Bidasoaldeko Emakumeak se dirigió a esta institución para denunciar los obstáculos que impedían la participación activa de las mujeres en el Alarde de San Marcial de Irun, solicitando asimismo la modificación de la Ordenanza que lo regula, porque consideraban que su redacción vulnera el principio de igualdad.

Ante la expresa solicitud de una rápida intervención de este Ararteko, se procedió a examinar la mencionada Ordenanza, dando traslado al Ayuntamiento de Irun de una serie de consideraciones, cuyo contenido se resume a continuación.

*«...En primer lugar ha de resaltarse que el Alarde de San Marcial constituye la principal manifestación festiva de la ciudad de Irun y es un acto que aúna la conmemoración de determinados acontecimientos del pasado con el reconocimiento de la existencia histórica de una milicia local. La actual regulación del citado alarde impide que las mujeres participen en el desfile -excepto en el papel de «cantineras»- lo que, en principio, constituye un tratamiento diferenciado de las personas por razón de sexo que ha de ser contrastado con el principio de igualdad de trato, básico en toda sociedad democrática. Parece evidente que las ciudadanas irundarras tienen el mismo derecho que sus conciudadanos varones a participar -en igualdad de condiciones- en todas las manifestaciones culturales y festivas de su localidad, asumiendo, al mismo tiempo, los deberes y responsabilidades de colaborar en el buen desarrollo de la fiesta.*

*Admitiendo el planteamiento igualitario como punto de partida, debe valorarse la concurrencia de razones históricas, culturales o de otro tipo que pudieran justificar lo que objetivamente supone un trato desigual.*

*Respecto a las primeras, hay que reconocer que el origen y las circunstancias concretas del hecho histórico que se conmemora no son indubitados, incluso es posible que las mujeres hubieran tenido una participación en la batalla más destacada de lo que hasta ahora se reconocía. En cualquier caso, parece evidente que el Alarde es, esencialmente, una fiesta y no una fiel reproducción de un hecho histórico, por lo que no puede alegarse que la intervención de mujeres en el desfile afecte en modo alguno a su significado.*

*Otro de los motivos que, al parecer, fundamenta la negativa a la participación de las mujeres es el de la tradición: el Alarde siempre ha sido así*



-se afirma- y la participación femenina lo desvirtuaría, haciéndole perder su sentido tradicional. Frente a este argumento ha de constatarse, por un lado, que todas las tradiciones cambian y las manifestaciones históricoculturales se van adaptando a la distinta sensibilidad y a las nuevas formas de la vida social. Aunque se mantenga el motivo de la celebración, se van modificando -de modo más o menos perceptible- los signos y las formas externas de la representación: modo de vestirse, instrumentos musicales, etc.

Por otro lado, debe advertirse que la participación de las mujeres en el Alarde no supone la modificación de su contenido: seguiría siendo un desfile de milicianos (varones). Lo único que se pretende es que ese papel pueda ser representado por cualquier persona con independencia de sus características de género que, además, quedarían ocultas por la vestimenta común a todos los intervinientes. Así, ni la imagen externa del desfile ni su significado resultarían afectados.

En resumen, no existen razones de tipo histórico ni tradicional que impidan la intervención femenina en el Alarde. Pero aunque así fuese, de ningún modo podría admitirse que las mismas prevaleciesen sobre la norma fundamental que prohíbe la discriminación por razón de sexo. En una sociedad democrática, no pueden mantenerse y ampararse las tradiciones que impliquen la exclusión de un determinado colectivo social basándose en sus características personales. En el fondo, mantenerlas implica reproducir y profundizar una injusticia que, por el hecho de ser «tradicional», no resulta menos deplorable.

En este sentido, y desde el punto de vista jurídico, debe mencionarse, por un lado, la Ley 4/1995 de la Comunidad Autónoma, de espectáculos públicos y actividades recreativas que, en su artículo 18 prohíbe la celebración de espectáculos «que conculquen los derechos fundamentales de las personas». Es evidente que entre los mencionados derechos fundamentales se encuentra el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación por razón de sexo (art. 14 de la Constitución).

Por otro lado, el Ayuntamiento de Irun, como poder público que es, no sólo no puede aprobar el mantenimiento de una situación discriminatoria, sino que se ve directamente obligado a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad (...) sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (art. 9.2 CE). Se requiere, por tanto, una actuación decidida para superar la actual situación e innovar la fiesta, haciendo compatibles tradición e igualdad de las personas.

Para terminar, se destaca que en el supuesto del Alarde no sólo se detecta una discriminación fáctica -puesto que, de hecho las mujeres no pueden desfilar- sino que la propia Ordenanza del Alarde contiene en su texto diferencias de trato entre hombres y mujeres que no resultan admisibles en la actualidad. Así, mientras no se exige ningún requisito

*especial a los varones que desfilan, las mujeres -reducida su participación al papel de «cantineras»- no sólo deben ser «elegidas» sino que se les exige «reconocida belleza, hermosura y simpatía», además de «ser soltera» y tener al menos 20 años, cuando los varones pueden participar a partir de los 18. La imagen de la mujer como persona inmadura y sólo valorada por sus cualidades externas no requiere mayor comentario...».*

El Ararteko dio traslado al Alcalde de Irun de las anteriores consideraciones, pidiéndole que le informase sobre las posibles motivaciones que pudieran justificar la postura contraria a la participación de las mujeres en el Alarde que, según se ha expuesto, parecía discriminatoria.

El citado alcalde remitió a esta institución una copiosa documentación relativa al Alarde de San Marcial, así como el texto de la Ordenanza del Alarde aprobada en el pleno municipal celebrado el día 24 de abril.

Tras el estudio pertinente, el Ararteko llegó a la conclusión de que, salvo la diferencia en materia de edad recogida en el art. 25 (mínimo de 18 años para los varones y 20 para las mujeres), la nueva redacción de la Ordenanza del Alarde de San Marcial respeta el mandato constitucional sobre la igualdad de trato a todas las personas, puesto que no aparece en el texto de la citada norma ninguna disposición que impida la participación en el desfile de las mujeres que lo deseen.

Sin embargo, la afirmación anterior se refiere exclusivamente al contenido de la Ordenanza y no a su interpretación y aplicación práctica. En relación con este segundo aspecto, esta institución tuvo conocimiento del «*Comunicado de la Junta del Alarde de San Marcial aprobado en reunión de 11 de mayo de 1996*». En el mismo, se aborda expresamente el tema de la participación de las mujeres en el Alarde y se manifiesta lo siguiente:

*«4.- Que esta Junta del Alarde mantiene que, siguiendo la tradición, el Alarde **estará constituido por varones**, adscritos a las diferentes Unidades y Compañías, junto con sus respectivas Cantineras, tal y como se viene haciendo desde 1881».*

Puesto que, según el art. 41 de la Ordenanza, la Junta del Alarde ostenta la facultad de «*solventar las dudas*» que surjan en la interpretación y aplicación de la misma, se deduce que dicha junta entiende, y así lo ha transmitido a los mandos del Alarde, que las mujeres no pueden intervenir en el desfile y, por tanto, que han de tomarse medidas para impedirlo.

Sobre esta cuestión, el Ararteko volvió a recordar al Alcalde que, en su papel de Presidente de la Junta del Alarde y, sobre todo, en ejercicio del cargo público que desempeña, tenía obligación de promover la igualdad efectiva y remover cuantos obstáculos la impidan.

Se volvió a explicar que el objetivo perseguido por la Junta de «*mantener viva la tradición y el legado de nuestros antepasados*» no era incompatible con

la participación de las mujeres en el desfile, vestidas de soldados. Las tradiciones, precisamente para mantenerse vivas, cambian y se adaptan a la dinamicidad de las circunstancias sociales. Y, de hecho, el Alarde se ha modificado, porque no constituye una reproducción exacta de la Muestra de Armas y Revista de Gentes de las Milicias Forales, sino que se trata de una conmemoración de ese hecho que se ha convertido en una manifestación festiva.

Se recordó también que, en ningún caso, la tradición puede servir para amparar una vulneración del derecho fundamental a la igualdad, citando en apoyo de esta afirmación -por otra parte, obvia- algunas resoluciones judiciales que ratifican expresamente la nulidad de cualquier disposición contraria al citado principio básico.

Para terminar, se reiteraba que el conflicto planteado en Irun ya había aparecido en otros lugares, puesto que, en general, las mujeres han sido excluidas en el pasado de casi todas las fiestas y celebraciones públicas. Sin embargo, su incorporación -impuesta por las nuevas concepciones sociales y culturales- en absoluto ha desvirtuado el sentido de tales acontecimientos.

Por todo ello, el Ararteko formuló dos recomendaciones al Alcalde de Irun:

- 1) *La Corporación municipal, y el Alcalde como Presidente de la misma, se encuentran vinculados por el art. 9.2 de la Constitución que impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva. En aplicación de esta norma, el Alcalde debe advertir a la Junta del Alarde que él preside de la ilegalidad del punto 4º del Comunicado de 11 de mayo pasado y, por tanto, de la inaplicabilidad de dicha disposición. Del mismo modo, esa corporación debe velar para que todos los ciudadanos que lo deseen puedan participar en el Alarde, sin distinción alguna por razón de sexo.*
- 2) *El Alcalde, como máxima autoridad municipal, debe procurar que la celebración del Alarde de San Marcial sea motivo de unión y concordia para toda la ciudadanía, por lo que sería deseable que ejerciese una labor de mediación entre las distintas posiciones y sensibilidades, fomentando el diálogo y las soluciones conciliadoras que faciliten la celebración cordial de la fiesta.*

La buena disposición de las partes implicadas en el conflicto se puso de manifiesto mediante la celebración de una reunión entre los mandos del Alarde y representantes del colectivo Bidasoaldeko Emakumeak, con la intervención personal del Alcalde para intentar la mediación. Sin embargo, hay que lamentar que no se lograse encontrar la fórmula concreta que, integrando los distintos puntos de vista, articulase la participación igualitaria de toda la ciudadanía en las fiestas de Irun.

El Ararde de San Marcial se celebró el pasado 30 de junio y, como dieron a conocer los medios de comunicación, se impidió la participación en el desfile de las mujeres que lo intentaron, viviéndose momentos de tensión e incluso de enfrentamiento, aunque al parecer existe voluntad para comenzar un diálogo destinado a buscar soluciones para los años venideros.

Un problema muy similar al de Irun se ha vivido en Hondarribia con motivo del Ararde que en esta localidad se celebra el 8 de septiembre. El Ararteko intervino también a instancia del colectivo de mujeres Bidasoaldeko Emakumeak; sin embargo, en este segundo caso, ni el Alcalde ha respondido a los escritos remitidos por esta institución, ni el Ayuntamiento ha asumido una postura activa en la resolución pacífica del conflicto. De hecho, la situación vivida en Hondarribia fue muy crispada, hasta el punto de que algunas de las mujeres que pretendieron participar en el desfile sufrieron agresiones.

### 3.3.2.2. **BILINGÜISMO**

#### *Un caso sobre el uso del euskara en el ámbito sanitario (958/96)*

Recogemos aquí la queja presentada por los padres de unos niños con relación al uso del euskara en sus relaciones con Osakidetza.

Estos padres, después de hacer unas consideraciones de carácter general con relación a las dificultades para el uso normal del euskara en Osakidetza -tema abordado en sucesivos informes al Parlamento Vasco-, centraban su queja en que los impresos utilizados en el programa de salud escolar, en los que se plasman los informes para los padres, son bilingües, pero que éstos únicamente se cumplimentan en castellano.

Un supuesto igual, referido también al ámbito del programa de salud escolar, se había planteado anteriormente y a él aludíamos en nuestra petición de información a Osakidetza.

En su contestación, el Director General de Osakidetza indicaba que, efectivamente, se estaban utilizando impresos bilingües, y que para elegir el personal sanitario que ha de acudir al colegio se tenía en cuenta el modelo lingüístico en el que estudiaban los niños visitados.

Sin perjuicio de que éste sea el criterio normal de funcionamiento, la Dirección General de Osakidetza, a raíz de esta nueva queja, consideró oportuno enviar un escrito a los responsables de los programas de salud escolar, recordando la necesidad de empeñarse en la adecuación del uso del euskara en aquellos centros en que esta lengua sea mayoritaria, debiendo, en principio, presumirse que los padres que optan por una enseñanza en euskara para sus hijos, desean igualmente que los informes o cualquier relación oral o escrita con la Administración se lleve a cabo en esa lengua.

Después de dar traslado de estas actuaciones al interesado se archivó el expediente de queja.

### *Un supuesto sobre el uso del euskara en la vida municipal (1015/96)*

Un concejal se dirigió al Ararteko porque estaba disconforme con el uso del euskara en la vida municipal del Ayuntamiento de Areatza, dado el desconocimiento que él tenía de esa lengua.

Presentada la queja, el Ararteko se dirigió al Sr. Alcalde para pedir un informe sobre los hechos que planteaba. Este trámite de petición de información fue aprovechado para exponer los criterios generales que mantiene esta institución con relación a estos supuestos. Esta fue la petición de informe:

*“Me dirijo a usted con relación a una queja presentada en este Ararteko por un concejal de ese Ayuntamiento, en la que expresa sentirse discriminado porque los plenos de la Corporación se desarrollan íntegramente en euskara. En su queja plantea, igualmente, que determinada documentación municipal (presupuesto, etc.) le ha sido entregada únicamente en euskara.*

*En esta institución existen antecedentes de una situación similar; en la que algunos concejales de otro ayuntamiento denunciaban una supuesta actuación discriminatoria por la utilización únicamente del euskara en la vida municipal.*

*Entiendo que las consideraciones que entonces se realizaron pueden sernos también de utilidad en este caso. Por ello, con carácter previo, me parece oportuno remitirme a las consideraciones del Informe al Parlamento Vasco de 1990, en cuyo capítulo correspondiente a recomendaciones se recogen unas observaciones dirigidas a la normalización del uso del euskara en las administraciones locales.*

*Al analizar los problemas que se plantean con relación al uso de los idiomas oficiales de esta comunidad, me veo obligado a hacerlo tanto desde la perspectiva del ejercicio del derecho a utilizar el euskara, lengua cooficial junto con el castellano, como desde la perspectiva de la realidad del propio desconocimiento del euskara, ya que esta circunstancia pudiera ser causante de una situación de indefensión.*

*Desde este punto de vista, lo que debe preocuparnos es la persona que se encuentra ante una situación de la que se puede derivar su indefensión por desconocimiento de un idioma.*

*1) El primer aspecto de la queja se refiere a que los plenos se desarrollan íntegramente en euskara, aunque hasta el momento el propio secretario venía realizando traducciones simultáneas en el curso de los plenos. Sin embargo, manifiesta en su queja que en los últimos meses este apoyo se ha mostrado como insuficiente.*

*Con relación a la utilización por los concejales del euskara como lengua de comunicación oral en sus intervenciones, la previsión contenida en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, en su artículo 86.2, deja fuera cualquier*

duda sobre este concreto aspecto del problema: **'2. En los debates podrán utilizarse, indistintamente, la lengua castellana o la cooficial de la Comunidad Autónoma respectiva'**.

Uno de los aspectos que se abordó en el supuesto incluido en el citado Informe al Parlamento de 1990 fue el de los medios puestos a disposición de los concejales para contar con un resumen en castellano de las intervenciones hechas en euskara.

Este problema fue tratado teniendo en cuenta la anterior previsión existente en el Real Decreto 1.111/1979, de 10 de mayo, que en su artículo 5 recogía junto a la posibilidad de utilizar cualquiera de los idiomas oficiales la previsión de solicitar un resumen en castellano de las intervenciones hechas en otra lengua autonómica.

Las posibilidades para que se pueda materializar esta previsión pueden ser diferentes: desde el sistema de traducción simultánea de todas las intervenciones, hasta el consistente en la traducción a petición del concejal interesado, pareciendo en principio válida cualquiera de ellas.

La manifestación hecha por el concejal que ha presentado la queja, en la medida en que reconoce que el secretario viene realizando una traducción de las intervenciones, no nos permite apreciar que exista una vulneración legal.

No obstante, debido a que, como también ha expuesto en su queja, **"en los últimos meses, este apoyo se ha mostrado insuficiente"**, este Ararteko desearía conocer el modo en que tiene lugar este apoyo.

2) Un segundo aspecto de esta queja tiene que ver con que determinada documentación, en concreto los presupuestos, son redactados únicamente en euskara.

La redacción solamente en euskara no ofrece ninguna duda sobre su validez a tenor del mencionado Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales que, en su artículo 86.1, dice así: **"Las convocatorias de las sesiones, los órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo y dictámenes de las Comisiones informativas se redactarán en lengua castellana o en la lengua oficial de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la entidad, conforme a la legislación aplicable y a los acuerdos adoptados al respecto por la correspondiente Corporación"**.

Esta previsión concuerda con el carácter oficial del euskara.

Esta última previsión debemos completarla, sin embargo, con la interpretación que realizaba el Tribunal Constitucional (STC nº 82/86) respecto de lo que hubiese sido el artículo 8.3 de la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskara, que autorizaba a los poderes públicos a utilizar solamente el euskara en determinados supuestos.

La inconstitucionalidad que la citada sentencia estableció con relación a dicha previsión, en el sentido de que podía perjudicar los derechos de

*aquellas personas que desconociesen el euskara, nos lleva en el caso que ha motivado esta queja a plantear la necesidad de garantizar a aquellos concejales que puedan alegar válidamente el desconocimiento de la lengua en la que están redactados los documentos oficiales su derecho a participar de manera efectiva en la vida municipal.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de poder analizar el fundamento que puede tener esta queja, este Ararteko ha considerado necesario solicitarle un informe con relación a estas dos cuestiones que han motivado la queja: 1) las previsiones existentes con relación a la traducción, que el concejal interesado indica es insuficiente en los plenos, 2) los medios disponibles para que los documentos oficiales puedan ser traducidos al castellano cuando así se solicite.»*

Después de recibir la contestación del Sr. Alcalde se pidieron también las cintas magnetofónicas sobre los últimos plenos celebrados. Estudiados ambos elementos, tanto el informe remitido por el Sr. Alcalde como las cintas magnetofónicas de los plenos, dimos traslado de las siguientes consideraciones tanto al interesado como al Ayuntamiento:

En el Informe Anual presentado al Parlamento Vasco se ha reflejado el punto de vista del Ararteko con relación a las quejas que se presentan en materia de bilingüismo. Se indica en estos informes que cualquier análisis sobre el uso del idioma en esta comunidad debe hacerse desde la perspectiva de la existencia de una cooficialidad lingüística. Las dos lenguas oficiales son objeto de igual regulación y ambas gozan, por tanto, de protección jurídica.

Debido a que esta configuración jurídica no tiene idéntico reflejo en la realidad, esa afirmación plantea problemas en ocasiones. Así ocurre cuando una persona quiere participar o solicitar un servicio en uno de los dos idiomas oficiales y las circunstancias son tales que impiden dar a ambos un tratamiento idéntico.

Este supuesto, que normalmente se ha planteado cuando un ciudadano ha solicitado un determinado servicio en euskara, se presenta en esta ocasión con relación al uso del euskara y el efecto que dicho uso produce en quien desconoce esta lengua oficial. En estas situaciones, aunque pongamos los medios para superar el problema planteado, la solución ofrecida no siempre lo es en estricta igualdad a la que se da a la otra lengua.

Partiendo de este contexto, habrá que analizar en cada caso si los perjuicios causados a la persona que utiliza una de las dos lenguas oficiales son de tal grado que su derecho a utilizar una de ellas queda vacío de contenido. Es decir, admitiendo las diferencias ocasionales que puedan derivarse del uso de una u otra lengua, lo que se debe evitar es aquella situación en la que la discriminación sea tal que vacíe el contenido del derecho de quien opta, o éste se vea obligado a utilizar sólo uno de los dos idiomas oficiales.

Centrados en el caso que estamos analizando, se plantean dos cuestiones: uso habitual del euskara en los plenos, y redacción sólo en euskara de los documentos oficiales.

## **1- Uso del euskara en los plenos del Ayuntamiento**

Con relación al derecho a utilizar únicamente el euskara en los plenos, este Ararteko entiende que, tal y como queda recogido en nuestro escrito de solicitud de informe dirigido al Alcalde, no cabe plantear ningún inconveniente jurídico al respecto.

Junto a esta posibilidad de utilizar cualquiera de los dos idiomas oficiales, hacíamos referencia a la posibilidad de solicitar un resumen en castellano de las intervenciones en otra lengua autonómica. Sobre este punto, el informe que se nos ha remitido desde el Ayuntamiento indica que el Secretario de la Corporación u otro concejal han venido haciendo traducciones de las intervenciones en euskara.

Para comprobar este extremo se escucharon las cintas de algunos plenos, tras lo cual sacamos las siguientes conclusiones;

- a) Efectivamente se da un uso mayoritario del euskara por parte de casi todos los concejales.
- b) En ocasiones se adelanta un breve resumen en castellano sobre lo expuesto, y en otras ocasiones se hace a solicitud suya, o se le pregunta si desea alguna explicación.
- c) No se ha apreciado ninguna objeción a facilitar un resumen de lo expuesto en euskara.
- d) Observamos que el orden del día se redacta en bilingüe, lo que se confirmó documentalmente.
- e) Tanto en las intervenciones que otro concejal hace también en castellano como en las del interesado, las contestaciones o las conversaciones se siguen posteriormente en castellano.

Estos pormenores constituyen factores que deben ponderar la valoración que se haga sobre este caso. Tales factores, teniendo presente el derecho equivalente a usar el euskara, reflejan el esfuerzo o la voluntad de reconocer su propio derecho a no conocer el euskara y utilizar el castellano.

Por otro lado, respecto del alcance material de esta situación, el Ararteko no apreció que existiese una situación de discriminación, que originase una situación de indefensión tal, que impidiera el desarrollo de las funciones como concejal. Ello no quiere decir que a estos efectos sea indiferente el uso de uno u otro de los idiomas, sino que la concreta situación analizada, en la que se adoptan medidas correctoras para atender su desconocimiento del euskara, no es generadora de indefensión.

Se llega por tanto a la conclusión de que en este caso, desde el punto de vista de su utilización oral, el derecho al uso del euskara, en contraposición con las consecuencias que produce el desconocimiento del euskara en su derecho de representación, no ha producido una vulneración. Por tanto, a la vista de los hechos expuestos, no estábamos ante un supuesto cuya corrección pudiera exigir el Ararteko.



## **2- Redacción en euskara de los documentos**

Este apartado sobre la lengua en la que se redactan los documentos fue analizado teniendo en cuenta su reflejo legal, interpretado éste a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, y también teniendo en cuenta el criterio general del Ayuntamiento de Areatza. Por último, se analizó también su aplicación.

### *a) El criterio legal y la interpretación constitucional*

En el punto primero de nuestro escrito dirigido al Sr. Alcalde se indicaba que el Real Decreto sobre Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, en concreto su artículo 86.1, reconoce la validez de los documentos redactados en castellano o en la lengua oficial de la Comunidad Autónoma.

También se señaló la necesidad de interpretar esa previsión a la luz de la doctrina constitucional (STC 82/86), que ampara los derechos de aquellas personas que desconozcan el euskara.

### *b) Criterio general del Ayuntamiento*

El informe del Sr. Alcalde expresa que el criterio general es el de que los documentos sean redactados en bilingüe, por lo que no parece que esté cuestionando la citada doctrina constitucional.

### *c) Aplicación en este supuesto concreto*

La discusión sobre si este criterio se cumple o no, es algo que no debería ocupar demasiado tiempo, dada la facilidad que ofrece su comprobación. Quizás por ello el informe del Ayuntamiento coincide en que los presupuestos de 1996 se remitieron exclusivamente en euskara.

Al escuchar las cintas magnetofónicas, se comprobó que el interesado y el Sr. Alcalde trataron sobre este aspecto del problema. La conclusión a la que se llega después de escuchar esa cinta es que no existe un criterio discrepante, aunque en la misma conversación reconoce el Sr. Alcalde que en ocasiones son redactados en euskara únicamente.

No habiendo, por tanto, en principio discrepancia en cuanto al criterio a aplicar sobre el uso de los dos idiomas oficiales, la queja debía necesariamente circunscribirse al concreto supuesto o documento cuya traducción se deniegue. A este respecto, el informe del Ayuntamiento, aunque indica que se dio cumplida explicación que el interesado consideró suficiente, también reconoce que el documento de presupuestos estaba redactado sólo en euskara.

Se daba, por consiguiente, un incumplimiento del mencionado criterio general del propio Ayuntamiento sobre la redacción bilingüe de los documentos. Ahora bien, esta institución también creyó que un análisis que tuviera en cuenta únicamente este aspecto estaría olvidando otros factores que debían ser igualmente ponderados, como puede ser la limitación de medios técnicos o humanos, es decir, las limitaciones presupuestarias.

Tampoco debía olvidarse otra circunstancia, como era la redacción bilingüe del orden del día, dada la información que proporciona sobre los temas que después se tratan en el pleno.

Estos factores, por su parte, no pueden ser simplemente mencionados como criterio general, sino que su alcance tendrá que ser analizado en cada caso. Por ejemplo, en el caso que motivó la queja, la redacción sólo en euskara no era un problema insalvable si se usan los derechos de traducción ejercitable en cualquier momento. Pero no sería lo mismo una disposición que puede afectar a una pluralidad de ciudadanos que, por desconocimiento de la lengua en la que se ha redactado, hubieran dejado de comparecer y formular las alegaciones que pudieran corresponderles.

La indefensión es real y efectiva cuando alguna omisión produce la ausencia de alegaciones o una imposibilidad material de intervenir con relación a un proceso en que un ciudadano sea interesado o, en este caso, de ejercer el derecho de representación.

Tras estas consideraciones el Ararteko llegó a las siguientes conclusiones:

- a) Desde el punto de vista legal y constitucional no se apreció que hubiese existido una vulneración de derechos.
- b) Teniendo en cuenta que el criterio general del Ayuntamiento es el de la redacción en bilingüe, el mismo parece correcto. No obstante, parece también legítimo que el interesado haga un recordatorio al Ayuntamiento de Areatza para que de manera habitual procure aplicar el criterio general adoptado por el mismo respecto a la publicación de los documentos en bilingüe.
- c) En el análisis sobre la aplicación concreta de estos criterios no se vio que hubiese una vulneración por el hecho de que, en contra del criterio general del Ayuntamiento, algunos documentos se hayan redactado sólo en euskara, al no probarse que con ello se haya producido una indefensión material.

Se concluyó por tanto, que en las actuaciones que se sometieron al control del Ararteko, es decir, el uso oral del euskara en los plenos y la redacción de los documentos sólo en euskara, no se apreció una vulneración del derecho de representación como consecuencia de su desconocimiento del euskara.

### *Un caso sobre el uso del euskara en el ámbito de la Ertzaintza (1137/96)*

Una persona que había sido denunciada por haber cometido, al parecer, una infracción de tráfico presentó la siguiente queja sobre el uso del euskara.

Según relataba en su queja, al entregarle el ertzaina la hoja de denuncia observó que ésta se había cumplimentado sólo en castellano, y que también su nombre y apellidos se habían transcrito en grafía castellana. Por ello, le indicó al

agente que, en tanto quería relacionarse en euskara, deseaba también que la denuncia fuese redactada en euskara.

Indicaba que el agente volvió entonces al coche a preparar una nueva denuncia. Sin embargo, en esa nueva denuncia únicamente se cambió la grafía de sus apellidos, pero el resto continuaba en castellano, por desconocimiento del euskara escrito. Por esta razón no firmó la hoja de denuncia.

Estos hechos, según se recoge en la hoja de denuncia, tuvieron lugar en Beasain. En la petición de información hacíamos mención expresa a esta circunstancia, pues, en opinión del Ararteko, este problema no puede ser analizado sólo desde el punto de vista del conocimiento lingüístico de los agentes en servicio de la Comisaría de Beasain, sino que había que ponerlo en relación con el nivel de conocimiento y uso del euskara existente en el ámbito en el que prestan su servicio.

Anteriormente, con ocasión de otra denuncia similar, se pudo comprobar que, de acuerdo con los datos aportados sobre el nivel de conocimiento del euskara en cada grupo de atestados (cinco) de la Ertzaintza en la comisaría de Beasain, salvo en dos de ellos, difícilmente se podía atender a los ciudadanos en euskara. A la vista de esos datos, si en las patrullas existe el mismo nivel de conocimiento del euskara que en los grupos de atestados, la mayoría de las ocasiones la formalización de la denuncia no podrá redactarse en euskara.

La queja presentada no se detenía en el uso escrito sino que se extendía también a la relación oral con el ertzaina. Aunque del relato se deducía que la relación verbal no fue del todo fluida, no cabía duda sobre la favorable disposición del ertzaina a usar el euskara. El relato ofrecía muestras claras de ello con independencia de que su conocimiento fuese básico.

Esta queja ilustraba una situación que no parece aislada.

Por otro lado, debido a que esta persona había presentado posteriormente unas alegaciones, nos interesamos por conocer si en la tramitación del procedimiento se habían cumplido las previsiones de la Ley sobre el uso del euskara. Ello nos permitió constatar la diferencia que existe entre el nivel de cumplimiento de las previsiones de la citada Ley sobre el uso del euskara en el ámbito administrativo encargado de la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, y el que corresponde al ámbito de la Ertzaintza, donde el plan de euskaldunización sigue aún pendiente.

Situaciones como esta pueden encontrar explicación en la dificultad existente como consecuencia de la limitación de medios disponibles, y es difícil ponderar a este respecto el esfuerzo hecho por cada administración para corregir los efectos inevitables de esta limitación de personal con conocimiento suficiente del euskara.

En cualquier caso, teniendo en cuenta que no estamos ante un derecho sobre cuya prestación se pueda disponer libremente, este Ararteko se ve obligado a recoger estas quejas que se presentan con relación al incumplimiento del uso del euskara.

Estas quejas no deben pasar desapercibidas, a no ser que queramos restar virtualidad a los cauces previstos para la defensa de los derechos de los ciudadanos.

### 3.3.3. ACTUACIONES DE OFICIO

*Denegación por parte de EITB de emitir un anuncio relativo al día 8 de marzo (10/96/OF)*

En los primeros días del mes de marzo, esta institución tuvo conocimiento de un acuerdo de EITB por el que se denegaba la difusión de un anuncio realizado por la Asamblea de Mujeres de Bizkaia (AMB) para ser emitido durante esa primera semana de marzo, con motivo de la celebración del Día Internacional de la Mujer Trabajadora.

El citado ente público fundamentaba el rechazo del anuncio, básicamente, en la existencia de una norma del Consejo de Administración que impide la admisión de «*publicidad relativa a la difusión de ideas filosóficas, religiosas o de carácter político*». Según alegaba EITB, la razón de ser de dicha norma es proteger el principio de pluralidad e igualdad, que se vería lesionado si se da preferencia a los grupos que tienen más capacidad económica y pueden «pagar» para difundir sus opciones ideológicas.

Por su parte, el Ararteko entendía que la prohibición de la emisión solicitada constituía un recorte de la libertad de expresión y de difusión de las ideas que carecía de justificación suficiente.

En opinión de esta institución, la norma alegada por EITB para amparar su decisión no era de aplicación al caso concreto. El anuncio se limitaba a propugnar una situación social más justa y una profundización en las condiciones de igualdad. Y la igualdad material entre las personas y los grupos sociales no es una idea filosófica ni política, sino un principio básico de la convivencia democrática y uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, recogido en el art. 1.1 de la Constitución.

Puesto que la norma prohibitiva supone una limitación de la libertad de expresión y de acceso a los medios de comunicación, ha de ser interpretada restrictivamente. En este sentido, la difusión de ideas de carácter político o religioso debe entenderse en relación con las ideas propias de una formación de esos tipos y, por ello, diferentes de otras opciones partidarias igualmente válidas. En tales casos, la promoción de una idea iría en detrimento de las contrarias, pero en el supuesto debatido ello no sucedía. La defensa de la igualdad entre las personas no constituye una idea de un grupo social determinado, sino que - como se ha afirmado - supone uno de los pilares básicos de la organización democrática de la vida social. Al principio fundamental de la igualdad no se opone ningún otro principio legítimo. En este ámbito no son admisibles posturas antitéticas o enfrentadas; es más, la defensa de la desigualdad social entre mujeres y hombres entraría de lleno en el concepto de publicidad ilegal puesto que atenta «contra la dignidad de la persona» y vulnera «los valores y derechos reconocidos en la Constitución» (art. 3 a) Ley General de Publicidad).

En síntesis, puesto que propugnar la igualdad no puede considerarse difusión de una idea política, filosófica o religiosa, no resultaba aplicable la norma alegada por EITB.

Además del mencionado argumento, la intervención del Ararteko se fundamentaba en otras consideraciones, entre las que pueden destacarse las siguientes:

Se aducía, por una parte, que el contenido del anuncio coincidía plenamente con los objetivos y programas de acción asumidos por la Administración Pública Vasca y, especialmente, por Emakunde. En este sentido, el II Plan de Acción Positiva elaborado por dicho instituto recoge como primer objetivo en el área de «Cultura y medios de comunicación» el de «*Sensibilizar al conjunto de la sociedad vasca sobre la necesidad de la participación igualitaria de las mujeres y los hombres en el ámbito público y privado, fomentando la corresponsabilidad entre ambos sexos en derechos y deberes*».

Tampoco puede ignorarse que la propia Ley 5/1982, de creación del Ente Público de Radiotelevisión Vasca, recoge entre los principios que orientan su funcionamiento tanto el respeto al principio de igualdad como la defensa y promoción de los valores cívicos de la convivencia reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía (art. 3.c y d).

Resultaba evidente que el anuncio realizado por la AMB se integraba totalmente en los objetivos perseguidos por la Administración pública vasca que, lejos de obstaculizarse, debían ser promovidos y apoyados.

Por otra parte, y respecto al razonamiento del ente público de que el llamamiento a una manifestación por un colectivo privado no puede ser objeto de publicidad, el Ararteko consideraba, primero, que la convocatoria era algo absolutamente marginal en el contenido total del anuncio y, segundo, que además de tratarse de un hecho plenamente lícito, la manifestación del 8 de marzo constituye una actividad tradicional de ese día que puede calificarse de cuasiinstitucional, en cuanto que es organizada unitariamente por numerosos colectivos de mujeres y sindicatos. En tercer -y no menos importante- lugar, esta institución entendía que no había quedado demostrado que la negativa a emitir el anuncio obedeciese a un criterio homogéneo aplicado en todos los casos. En este sentido, se recordaba que, en otras ocasiones, EITB ha difundido publicidad de otras manifestaciones públicas o reuniones multitudinarias promovidas por iniciativa privada.

En conclusión, el Ararteko consideraba que la negativa a emitir el anuncio entrañaba una limitación no suficientemente justificada del derecho constitucional a la libertad de expresión y al acceso a los medios de comunicación de titularidad pública que, además, podía resultar discriminatoria en cuanto que no respondía a una práctica uniforme por parte de EITB.

Los motivos expuestos llevaron al Ararteko a dirigir una recomendación a EITB, con el fin de que autorizase la emisión del anuncio realizado por la AMB con motivo de la celebración del día 8 de marzo. La urgencia de la actuación - puesto que no tenía sentido que el mensaje se difundiese con posterioridad a la citada fecha- aconsejó formular la recomendación sin esperar a que el ente público ampliase la información, como es habitual en el proceder de esta institución. Ello no impedía que quedásemos abiertos a tomar en consideración cualquier explicación o aportación de datos complementarios que EITB considerase oportuno remitir.

Con encomiable celeridad, puesto que la recomendación había sido enviada el día 6, el mismo día 8 de marzo se recibió en esta institución una carta del Director General de EITB mediante la que nos comunicaba que el Presidente del Consejo de Administración se ratificaba en la resolución de no emitir el anuncio en cuestión. Esta decisión se apoyaba en el informe elaborado por el letrado asesor del Consejo que -muy consideradamente- nos fue remitido para su conocimiento y estudio.

El argumento central del mencionado informe consistía en insistir en el carácter filosófico del mensaje cuya emisión se solicitaba. Frente a nuestro planteamiento de que la promoción de la igualdad entre las personas no se puede considerar una ideología en sentido estricto, puesto que conforma un principio básico del orden social cuya negación conculcaría los fundamentos jurídicos y culturales de la convivencia, el informe entendía que el anuncio tenía contenido filosófico en cuanto que abordaba la cuestión última de qué es el ser humano. Mantenía asimismo que *«la igualdad como principio básico de la convivencia no es necesariamente algo unívoco ni siquiera conceptualmente»*, por lo que cabrían en este terreno planteamientos contrapuestos. En definitiva, la conclusión que el informe alcanza es que: *«estamos ante la publicidad de una Asociación concreta que representa una concepción, también concreta, del ser humano y de la relación de los sexos, por lo que es evidente que cae de lleno dentro de la prohibición de publicidad pagada de ideas filosóficas, por más restrictiva que quiera ser la interpretación del precepto»*.

Por otra parte, el informe confirma la idea de que admitir ese tipo de publicidad pagada supondría discriminar por razones económicas a unos colectivos frente a otros. Para terminar, estima que el problema planteado es ajeno a la libertad de expresión, porque el vehículo de la misma son los espacios informativos y los programas de debate y, en ningún caso, la publicidad.

Con posterioridad a la mencionada comunicación, el Director General del ente compareció ante la Comisión de control parlamentario de EITB para explicar la negativa del ente público a la emisión del anuncio, ratificándose en las argumentaciones mencionadas.

No obstante, con independencia de constatar que la recomendación formulada no había sido aceptada por EITB, el Ararteko consideró que el tema era merecedor de una reflexión más pausada, no sólo porque la cuestión puede volverse a suscitar en el futuro, sino también porque el caso concreto entronca con la problemática general del ejercicio del derecho a la libre difusión de las ideas y del acceso a los medios de comunicación. Por ello, esta institución no dio por finalizada su intervención y volvió a dirigirse a EITB, transmitiendo una serie de reflexiones:

- 1- Frente a la tajante afirmación de que el mensaje propuesto por la AMB era *«filosofía con toda evidencia»*, el Ararteko planteaba que EITB manejaba una concepción excesivamente amplia de lo que es filosófico. En efecto, entendida la filosofía de ese modo puede abarcar cualquier idea o planteamiento intelectual, puesto que, explícita o implícitamente, éstos

pretenden responder a alguno de los grandes interrogantes sobre la humanidad. En este sentido resultaba indudable que el anuncio en cuestión reflejaba un determinado pensamiento filosófico, pero no puede ignorarse que tal idea (la igualdad de todas las personas) constituye la base misma del sistema democrático, recoge la esencia de todos los ordenamientos jurídicos surgidos a la luz de la Ilustración, y forma parte del acervo ideológico y cultural que comparten las sociedades europeas.

El problema es que en el caso concreto no se trataba de una discusión axiológica, sino de la aplicación de una norma limitadora de la libertad que, como tal, debe ser interpretada restrictivamente. Por esa razón, la mera alusión a unos valores comúnmente asumidos no deben considerarse ideología a efectos de la prohibición.

Por otra parte, una concepción tan amplia de lo que son ideas filosóficas conduce, llevada al extremo, al absurdo de impedir prácticamente cualquier publicidad. En coherencia con tal concepción deberían proscribirse todos los anuncios que -ya sea para vender un automóvil, un detergente o un sistema de ahorro- refuerzan actitudes consumistas, competitivas o agresivas, difunden ideas sobre lo que ha de entenderse por felicidad, por equilibrio ecológico, por realización personal o por el «triunfo en la vida». Y, con más razón, debería eliminarse toda la propaganda que con diferentes objetivos comerciales difunde mensajes que potencian la desigualdad de roles entre mujeres y hombres o refuerza la imagen de la mujer como mero objeto. Parece evidente, por tanto, que en su aplicación cotidiana EITB no está haciendo la lectura de la norma sobre publicidad ideológica que ha aplicado al supuesto debatido.

2- El Ararteko reflexiona también sobre la afirmación del asesor de EITB respecto a que son admisibles distintas concepciones sobre la igualdad entre los sexos y que existen diversos movimientos feministas, por lo que dar audiencia a la AMB supondría discriminar a otros colectivos.

Efectivamente, ha de admitirse que el movimiento feminista es plural y, por ello, existen distintas líneas y diferentes orientaciones dentro del mismo. Resulta, asimismo, evidente que hay numerosas asociaciones feministas. Sin embargo, y frente a lo que se afirma en el dictamen, lo que a esas distintas asociaciones y líneas de pensamiento les hace converger bajo el calificativo de «feministas» es, precisamente, el hecho de compartir una idea común: la igualdad esencial de mujeres y varones. Como ya se ha afirmado, puede haber diferencias sobre los medios o las estrategias para conseguir la igualdad efectiva, pero este objetivo -junto con la constatación de las discriminaciones fácticas que sufren las mujeres- representa la base misma del feminismo.

En conclusión, debe admitirse que el hecho de que en el anuncio se mencionase a la AMB resulta algo accidental frente a lo fundamental, que es la divulgación del principio básico de igualdad entre las personas de distinto género. De hecho, y como ya se advirtió en el primer escrito

del Ararteko sin que fuese rebatido en la respuesta de EITB, el contenido del anuncio podía haber sido objeto de publicidad institucional y resulta plenamente coincidente con ciertas campañas de sensibilización promovidas por Emakunde, por lo que no parece adecuado prohibir su divulgación por el único motivo de que es una asociación quien lo presenta.

- 3- Otro de los argumentos recogidos en el dictamen en que se fundamenta la decisión de EITB alude a la «*difusión publicitaria pagada*» de ideas políticas que -se afirma- está expresamente prohibida por el legislador en la Ley Orgánica 5/85, de Régimen Electoral General (LOREG).

Frente a esta opinión, el Ararteko estima que la LOREG no constituye la regulación general en esta materia, sino que se trata de una ley especial que regula el acceso de los partidos a los medios de comunicación exclusivamente en períodos electorales.

Paradójicamente -porque nos encontramos ante una modalidad de ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión-, el régimen general de acceso a los medios de comunicación está regulado por leyes ordinarias: el Estatuto de Radiotelevisión (Ley 4/80), en el ámbito estatal, y Ley 5/82, de creación de EITB, en el autonómico. Por el contrario, la regulación del régimen especial de acceso a los medios en campaña electoral se recoge en ley orgánica (la LOREG o, en su caso, la LO 2/1980, de las distintas modalidades de referéndum).

Así como en este segundo supuesto -campaña electoral- la publicidad tiene carácter gratuito, en el primero -acceso a los medios de grupos sociales y políticos fuera de campaña electoral- las normas no contienen ninguna disposición expresa, por lo que no se excluye la posibilidad de que la utilización del medio se someta a pago.

- 4- Por último, el Ararteko insistía en la idea de que la negativa de EITB en el caso concreto no obedecía a un criterio genérico, por lo que resultaba arbitraria y discriminadora.

El dictamen de EITB no abordaba este aspecto de la cuestión. Por el contrario, se limitaba a decir que el problema planteado es ajeno al tema de la libertad de expresión. No es esa la opinión de la doctrina jurídica ni de los organismos internacionales que se han pronunciado sobre el tema. Tanto la Comisión Europea de Derechos Humanos (demandas 4515/70, 7805/77) como el Tribunal Europeo (sentencias de 25-03-85, caso Barthold, ó 20-11-89, caso Markt intern Verlag GmbH) han entendido que la publicidad constituye una modalidad informativa tutelada jurídicamente por la libertad de recibir y comunicar información e ideas, es decir, comprendida en el ámbito del art. 10 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos.

Es cierto que tanto el Tribunal Europeo como el Constitucional entienden que el ejercicio de la libertad de expresión a través de los medios de comunicación social puede estar sometido a limitaciones, admitiendo



que las mismas sean más amplias con relación a la publicidad. Sin embargo, en la medida en que se trata de recortes de un derecho fundamental, tales limitaciones deben reducirse al mínimo estrictamente necesario, justificándose en cada caso los motivos existentes. A nuestro entender, en la negativa de EITB a emitir el anuncio de la AMB no se habían demostrado esas necesidades y, en todo caso, no se habían explicado las razones que llevaron a utilizar en este caso un criterio diferente del seguido en supuestos similares.

Los motivos expuestos llevaron al Ararteko a ratificarse en la recomendación remitida sobre la emisión del anuncio relativo a la celebración del día 8 de marzo y, asimismo, a generalizar su contenido, aconsejando que los argumentos elaborados por esta institución con relación al supuesto concreto fuesen adoptados como criterio general para futuras ocasiones, de manera que se permita la emisión de anuncios que promuevan la igualdad de todas las personas.

El pasado mes de octubre se recibió la contestación de EITB a la mencionada recomendación del Ararteko. Esta respuesta dista de ser clara, puesto que el Consejo de Administración del ente se ha limitado a remitir un nuevo informe elaborado por su letrado asesor, sin indicar en ningún momento si asumen su contenido y sus conclusiones.

El extenso y documentado informe enviado por EITB contiene una detallada reflexión sobre algunos de los aspectos debatidos de la cuestión. Los principales argumentos y conclusiones alcanzadas pueden sintetizarse del siguiente modo:

La normativa que regula los servicios de difusión televisiva distingue perfectamente los espacios destinados a publicidad y los destinados a opinión e información. El Legislador contempla la publicidad como un riesgo para la función y el pluralismo de los medios y, por tanto, para la libertad de expresión e información, por lo que la somete a limitaciones y a normas muy estrictas. Los espacios publicitarios se destinan únicamente a mensajes referentes a la actividad económica, excluyendo la difusión de cualquier tipo de ideas, en especial, las políticas, filosóficas y religiosas.

El autor del informe considera que los mensajes ideológicos han de difundirse gratuitamente y sólo en los espacios de información y opinión, en ejercicio del derecho de antena. La gratuidad tiene su fundamento en el principio de igualdad, *«ya que autorizar la difusión de los mismos mediante pago, introduciría una discriminación arbitraria de los grupos económicamente más débiles frente a los que tienen, en sí mismos o en sus miembros, mayores posibilidades económicas»*.

En conclusión, y como el «spot» propuesto por la AMB contiene un mensaje ajeno a la actividad económica, constituyendo a su vez difusión de una idea filosófica, su emisión está prohibida por la normativa vigente. De hecho -se afirma-, el Consejo de Administración de EITB ha impedido la difusión de mensajes del mismo o similar carácter y, si alguna

vez se han emitido anuncios de contenido semejante al de la AMB, ello habría supuesto un error de ETB y una vulneración de la legalidad, por lo que de ningún modo puede constituir un antecedente a efectos de reclamar un tratamiento idéntico.

El informe termina aclarando que todo lo anterior no sería obstáculo para la difusión del mensaje propuesto por la AMB *«en espacios de información y de opinión, en calidad de propaganda y con arreglo a las normas objetivas que deben regular el derecho de antena»*.

El Ararteko no comparte los razonamientos ni las conclusiones contenidas en el informe elaborado por el letrado asesor de EITB. Por el contrario, una vez estudiado el mencionado dictamen con el detenimiento que merecía, llegó a la conclusión de que los argumentos en él contenidos no desvirtuaban los fundamentos de su actuación, por lo que se ratificó íntegramente en las recomendaciones emitidas.

Siendo la principal función de esta institución la defensa de los derechos de la ciudadanía frente a actuaciones irregulares de la Administración pública, el Ararteko no tenía ninguna intención de entrar en un debate teórico sobre la cuestión de fondo. Entiende que esa tarea corresponde preferentemente a otras instancias dedicadas a la reflexión doctrinal. Por ello, el escrito que el pasado 31 de octubre remitió al Consejo de Administración de EITB contenía únicamente algunas consideraciones sobre determinados aspectos formales o de procedimiento.

Además de recordar que no se ha comunicado expresamente a esta institución la postura del Ente público sobre la cuestión debatida, el Ararteko se centraba en la posibilidad que -según el informe del letrado- existía de que se hubiesen puesto a disposición de la AMB espacios de información o de opinión para difundir su mensaje, permitiendo así el acceso de ese colectivo a la televisión pública.

Si el Consejo de Administración de EITB compartía dicha consideración, resulta llamativo -e incluso, contradictorio- que en su momento no se ofreciese a la AMB la posibilidad de emitir su «spot» por un camino diferente al pretendido, esto es, que no se permitiese al citado colectivo ejercitar su derecho de acceso a un medio público de comunicación difundiendo su mensaje gratuitamente. Y nos referimos al mensaje concreto, en la forma elegida por ellas, con independencia de la cobertura informativa que pudo darse a la celebración de la manifestación del 8 de marzo o a cualquier otra actividad que se desarrollase con idéntico motivo.

En conclusión, y además de la constatación de cierto menoscabo del derecho a la libre difusión de las ideas, el Ararteko percibía una insuficiencia en la información que EITB ha proporcionado, tanto a esta institución como a la AMB, sobre el modo concreto en que se articula el derecho de antena de los grupos sociales en dicho medio público. Por ese motivo, decidió iniciar de oficio una actuación dirigida a obtener información específica sobre dicho tema, desligándola de la intervención referida al anuncio propuesto por la AMB, y dándole

un alcance general de análisis en torno al ejercicio del derecho de acceso a los medios de comunicación de titularidad pública, recogido en el art. 20.3 de la Constitución.

El pasado 31 de octubre se remitió a EITB una petición de información con la que se da comienzo a la mencionada intervención de oficio.

### 3.4. EDUCACIÓN

#### 3.4.1. INTRODUCCIÓN

En el área de educación se han recibido un total de 102 quejas, lo que representa un 7,76% del conjunto de las quejas tramitadas por esta institución.

En cuanto a su contenido pueden agruparse como sigue:

- Becas y ayudas al estudio .....	38
- Otros .....	26
- Programación general de la enseñanza .....	19
- UPV/EHU .....	13
- Instalaciones escolares .....	5
- Derecho elección centro docente .....	1

En el presente ejercicio y por lo que al nivel de enseñanza no universitaria se refiere no podemos dejar de destacar que, en el ámbito de la Comunidad, la implantación del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria ha discurrido con relativa normalidad.

En efecto, a este respecto únicamente se han dirigido a esta institución una serie de quejas en las que se cuestionaba el nuevo mapa escolar elaborado por la Administración educativa en aplicación de la nueva ordenación educativa derivada de la LOGSE. En unos casos, estas quejas quedaban referidas a municipios que, por su reducida dimensión, han visto limitada su oferta educativa a la etapa de la educación primaria, mientras que en otros, justamente al contrario, afectaban a zonas educativas de especial incidencia, como la zona de Bilbao.

Por otro lado, también se han registrado quejas relativas al proceso de reordenación del personal docente, consecuencia de la implantación de este primer ciclo de la educación secundaria obligatoria, si bien estas quejas, dada la habitual sistemática de nuestros informes, han sido tratadas en el área correspondiente a Función Pública y Organización Administrativa.

Debemos insistir, sin embargo, en que, en general, este importante cambio educativo no ha supuesto una especial fuente de conflicto en el ámbito de la enseñanza no universitaria.

En esta introducción cabe destacar también, por su novedad, una queja relativa a los alumnos superdotados con necesidades educativas especiales. Su tramitación ha permitido constatar a esta institución que al menos en estos

momentos la Administración educativa cuenta con un proyecto avanzado en relación con este tipo de alumnos que esperamos contribuya a dar una respuesta adecuada a sus necesidades educativas hasta ahora no especialmente atendidas.

Finalmente, en este nivel educativo se reproducen quejas ya tradicionales como las relativas al proceso de admisión de alumnos, conservación y mantenimiento de centros escolares, etc. No obstante, en materia de admisión de alumnos parece emerger una nueva fuente de quejas, consecuencia de la progresiva expansión de la educación infantil en centros de la red pública de enseñanza.

En el nivel de enseñanza universitaria y retomando una idea ya destacada en el informe del pasado año, es preciso llamar la atención sobre los problemas relativos a la programación general en este nivel de enseñanzas.

Concretamente, nos estamos refiriendo a la deficiente programación de las necesidades de profesorado que genera importantes quejas relativas a una insuficiente dotación de recursos en determinadas especialidades universitarias.

Por otro lado, es significativo el aumento de quejas relativas a becas y ayudas al estudio.

En la mayoría de ellas los peticionarios de estas ayudas cuestionan los criterios seguidos, tanto por los jurados de selección como por la propia Viceconsejería de Universidades e Investigación, toda vez que en muchas ocasiones la atención a los parámetros de rentabilidad real que han de presidir su concesión, no va acompañada de una suficiente motivación que asegure la ausencia de arbitrariedad en tales decisiones.

Por último, no podemos dejar de señalar que en este nivel de enseñanza universitaria muchas de las quejas recibidas tienen en común el problema que genera el desplazamiento diario de los estudiantes. Así, el transporte universitario, el horario de clases que en algunas facultades supone que los estudiantes pasen prácticamente todo el día fuera de su lugar de residencia y la falta de descentralización en algunas facetas meramente informativas son algunos de los aspectos que ilustran este apartado.

### 3.4.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

*Mediación del Ararteko para solucionar el conflicto entre el Ayuntamiento de Llodio y los Hermanos de La Salle en torno al Centro Municipal de Formación Profesional (1/95/BI)*

El Ararteko, tomando como antecedentes otros expedientes de queja presentados por la asociación Patronatoaren Alde (89/90 y 620/94), en los que este colectivo planteaba la posible titularidad municipal del edificio matriz del Centro Municipal de Formación Profesional de Llodio (CMFP), decidió intervenir en una labor de mediación entre el Ayuntamiento de Llodio y los Hermanos de La Salle.

Era un intento de ir más allá de una actuación de sugerencia o recomendación, adoptando el Ararteko una postura más activa y comprometida. Se trataba

de mediar con el consentimiento de las partes y de realizar un importante esfuerzo para buscar una solución consensuada a este conflicto.

El objetivo era evitar disfunciones, y unificar la titularidad educativa del centro público, que correspondía al Ayuntamiento de Llodio, con la titularidad inmobiliaria registral, que correspondía a la congregación de los Hermanos de La Salle, todo ello haciéndolo compatible con que la comunidad religiosa pudiera seguir aportando su colaboración docente, tal y como la había venido realizando durante varias décadas. Además, en este período la comunidad religiosa siempre había residido en dicho inmueble.

Fue necesario realizar numerosas reuniones entre las tres partes hasta alcanzar un documento de consenso cuyos puntos principales fueron los siguientes:

1. La congregación de los Hermanos de La Salle, titular registral del solar y edificio escolar sito en el nº 17 de la calle Virgen del Carmen, donaba gratuitamente al Ayuntamiento de Llodio dicho solar de 3.430 m<sup>2</sup> de superficie y el edificio escolar de cuatro pisos incluido el desván.
2. La congregación religiosa se reservaba el uso y disfrute de los dos últimos pisos y del desván del cuerpo central del edificio para vivienda de la comunidad.

También se le permitía utilizar en el futuro el inmueble que donaba, siempre y cuando no interfiriera en las actividades educativas del CMFP.

Asimismo, se planteaba la firma de un convenio educativo de colaboración, en virtud del cual y por plazo de 10 años los Hermanos de La Salle realizarían un asesoramiento pedagógico, de carácter gratuito, sobre todas aquellas cuestiones de carácter educacional relacionadas con el CMFP. Este asesoramiento también se hacía extensivo al asesoramiento en materia no reglada de formación ocupacional.

Una vez matizados y consensuados los términos del acuerdo el Ararteko dio traslado a las dos partes del protocolo de convenio de donación y de cooperación escolar, que, de ser aceptado, conseguiría solucionar definitivamente el problema de la disociación entre la titularidad docente o académica y la titularidad registral del CMFP, objetivo perseguido por el Ayuntamiento desde hacía años.

A continuación los Hermanos de La Salle a través de los órganos competentes de su congregación, suscribieron el protocolo del convenio. Por parte del Ayuntamiento de Llodio se adoptó similar acuerdo de aprobación mediante resolución del pleno de 28 de mayo.

Finalmente, la formalización definitiva de los acuerdos tuvo lugar el 25 de junio, con la firma entre ambas partes del convenio de colaboración pedagógica, y el día 1 de julio con la suscripción de la escritura pública notarial por la que la congregación religiosa donaba al Ayuntamiento de Llodio el inmueble matriz del CMFP.

Con ello quedaba solucionado un conflicto que llevaba años latente en el municipio, para lo cual, es obligado mencionar, fue determinante la postura generosa y abierta que desde el principio adoptaron los Hermanos de La Salle.

*Apertura de matrícula para niños de dos años en un centro público (621/95)*

Unos padres presentaron la siguiente queja con relación a la apertura de matrícula en un centro público: al abrirse el plazo de matriculación, el centro de su zona les comunicó que, debido a la gran demanda de plazas escolares, y por acuerdo del Consejo escolar, habían decidido anticipar la escolarización a los dos años, frente a los 3 años con que se hacía hasta ese momento. Así, esta condición sería indispensable para tener garantizada plaza el siguiente curso académico 96-97. Los interesados contaban con escolarizar a su hijo a los tres años, edad que cumplía al año siguiente, con lo que se arriesgaban a no tener plaza.

La continuidad en el mismo centro de aquellos alumnos que entren en el primer ciclo de educación infantil es correcta si su admisión se ajusta a los criterios que se hubiesen aplicado de haber entrado en el segundo ciclo. Sólo en el caso de no haber seguido estos criterios, los niños de 2 años deberían volver a solicitar su admisión el siguiente curso.

En el escrito de contestación a nuestra petición de información, el Director de Centros del Departamento de Educación indicaba que el procedimiento de admisión de alumnos en el curso al que se refería la queja se había sujetado al Decreto 61/1992 de 17 de marzo, que regula el procedimiento de admisión en centros sostenidos con fondos públicos.

Después de comprobar este extremo, este Ararteko consideró que no estábamos ante un supuesto en el que pudiéramos intervenir, debido a que la actuación denunciada se ajustaba a las previsiones sobre admisión de alumnos.

Esta misma cuestión de admisión de alumnos con dos años ha dado lugar a otra actuación posterior con motivo de una queja presentada por los centros de educación infantil de Gipuzkoa.

El asunto planteado en estas quejas es el de la planificación de los centros de educación infantil, teniendo en cuenta precisamente la progresiva expansión del primer ciclo en los centros públicos del Departamento de Educación. En el momento de la elaboración de este informe estos expedientes están en tramitación.

*Becas universitarias. Tratamiento de las pensiones compensatorias y anualidades por alimentos (895/95)*

Un solicitante de beca universitaria, cuya petición de ayuda había sido denegada en la convocatoria hecha pública para el curso académico 94/95, denunció ante la institución el tratamiento dado, a efectos del cálculo de la renta familiar, a las pensiones compensatorias abonadas por cónyuges divorciados o separados judicialmente y a las anualidades por alimentos.

El estudio de la cuestión planteada en esta queja, hizo considerar a este Ararteko la necesidad de incoar un expediente de oficio -todavía en tramitación- con el que sugerir la modificación de la redacción de las bases de la convocatoria de becas, y ello con base en las conclusiones que seguidamente se reproducen:

«Tomando como referencia la última convocatoria de ayudas universitarias, anunciada mediante Orden de 27 de junio de 1995, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación (BOPV de 11 de julio), y por lo que a las pensiones compensatorias se refiere, es posible comprobar que éstas no tienen un tratamiento específico o singular en las bases que conforman dicha convocatoria.

En efecto, en la convocatoria únicamente se prevé -base 15.4- que 'en casos de divorcio o separación judicial no se considerarán miembros computables aquel cónyuge y los hijos que no convivan con el solicitante de la beca, sin perjuicio de que en los ingresos de la familia se incluya su contribución económica'.

Sin embargo, no está previsto, al menos en la literalidad de las bases de la convocatoria, un tratamiento recíproco que permita la deducción de tales cantidades relativas a pensiones cuando el solicitante de la beca conviva con el cónyuge obligado al abono de las mismas.

Bien es cierto, según ha podido comprobar esta institución, que en la gestión práctica de estas ayudas sí se admiten este tipo de deducciones, al quedar equiparada la renta familiar neta a la base liquidable regular a efectos de IRPF. Ello no obstante, sería deseable que una deducción de esta entidad quedase formulada, de manera expresa, en las convocatorias relativas a estas ayudas.

En lo que respecta a las anualidades por alimentos, se repite de nuevo un desequilibrio entre las unidades familiares -según abonen o reciban este tipo de prestaciones-, ante la falta de un tratamiento recíproco de lo prevenido en la citada base 15.4 de la convocatoria.

En efecto, en atención a lo dispuesto en esta base, las cantidades percibidas en concepto de anualidades por alimentos se toman en consideración a la hora del cálculo de la renta familiar neta de la unidad a la que pertenece el solicitante de la beca.

Esta solución se aleja notablemente del tratamiento que reciben a efectos del IRPF, ya que, como es sabido, si bien tampoco minoran la parte regular de la base imponible del sujeto obligado a su pago, no obstante y en reciprocidad, tienen la consideración de rentas exentas para los beneficiados por su pago, en línea con el tratamiento que de hecho se da a los gastos por alimentos en una unidad familiar en la que ambos progenitores continúan casados.

Además de esto anterior, a efectos de IRPF, el sujeto obligado al pago de estas anualidades cuenta con la posibilidad de practicar una deducción por descendientes que abarca la mitad de sus hijos, al margen de la efectiva convivencia de éstos.

Por el contrario, en materia de becas y/o ayudas al estudio, estas deducciones por hijos se practican en atención a la convivencia efectiva en uno y otro domicilio -base 16.1.b) 3)-.

Constatada esta situación en la que se produce un doble cómputo de renta, así como una imposibilidad de deducción que viene justificada

*por la efectiva contribución al sostenimiento de unas cargas familiares, se hace preciso introducir un mecanismo compensador del desequilibrio detectado, con el fin de acomodar el acceso a estas ayudas a los criterios de rentabilidad real que han de presidir su concesión.*

*En esta línea, sería deseable que los criterios que se siguen a efectos de IRPF o cualesquiera otros que se estimen más adecuados y conduzcan a un resultado similar, se hicieran extensivos a estas convocatorias de becas y/o ayudas al estudio.»*

No obstante, en el caso particular de la queja planteada y ante la petición de revisión que la misma entrañaba, este Ararteko no pudo apreciar irregularidad alguna en el actuar de la Administración educativa que pudiese justificar su intervención, toda vez que la redacción de la bases de la convocatoria a que se refería la queja no permitía sostener una interpretación como la defendida en nuestra actuación de oficio posterior, habiéndose acordado, en consecuencia, el archivo de la queja.

#### *Falta de profesorado en la Escuela Universitaria de Profesorado (269/96)*

Unos estudiantes presentaron una queja por la falta de profesorado en la Escuela Universitaria de Profesorado.

Para conocer los motivos de esta irregularidad se pidió un informe a los responsables de la UPV/EHU, haciendo hincapié en que no era la primera vez que se daba este problema de inadecuación entre la oferta educativa y los medios disponibles para impartirla.

En su contestación la Universidad explicaba que la creación de plazas de profesorado de las que se trataba había sido aprobada por la Junta de Gobierno, aunque su convocatoria se retrasó por la autorización previa necesaria de su coste presupuestario por parte del Gobierno Vasco.

El acuerdo de la Junta de Gobierno sobre la creación de plazas era de 26 de octubre de 1995, y su cobertura no tuvo lugar hasta comienzos del mes de abril de 1996.

Con independencia de la explicación dada sobre este retraso en la provisión de profesorado, donde aparecen implicados diferentes estamentos (UPV y Gobierno Vasco), no parece que las mismas constituyan una justificación suficiente. En este sentido, si el tiempo transcurrido entre la fecha del acuerdo de la Junta de Gobierno de la UPV/EHU y la posterior aprobación del Gobierno Vasco puede parecer excesiva, llama también la atención la fecha del citado acuerdo de la Junta de Gobierno, pocos días antes del comienzo de curso.

Esta situación sugiere, sin duda, la necesidad de adoptar las medidas oportunas para que se corrijan estas inadecuaciones entre la oferta escolar y los medios disponibles para impartirla.

Desgraciadamente, en el momento de la elaboración de este informe, para el curso 1996-97 se ha planteado otra queja denunciando el mismo problema de falta de profesorado en la Escuela Universitaria de Profesorado.



*Un procedimiento especial para variar la oferta escolar inicial en un centro y su posterior incumplimiento (304/96)*

En la oferta escolar para un colegio público (Félix Serrano) no se incluía el modelo A. Buscando atender la demanda que planteaba un grupo de padres, la Administración abrió un procedimiento especial, una vez que ya se había abierto el plazo de prematrícula.

La razón por la que se admitió a trámite la queja tuvo que ver con ese procedimiento especial, pues la falta del modelo A en la oferta del centro en cuestión no suponía por sí misma ninguna irregularidad. Este procedimiento recogía los criterios para determinar la demanda que planteaban los padres para el modelo A, y establecía que, finalizado el plazo de preinscripción, si la demanda fuese igual o superior a 13 alumnos, se abriría dicha línea.

Después de demorarse en la respuesta, ésta fue negativa, ya que no se admitían sus prematrículas. Después de analizar la queja desde el punto de vista de la aplicación de las reglas acordadas en el procedimiento especial que se había arbitrado desde la Delegación, el Ararteko consideró que su aplicación había sido irregular y que, por tanto, había frustrado las expectativas ofrecidas desde la propia Delegación. De la actuación de la Administración se deducía básicamente lo siguiente:

- 1- Excluyó a los alumnos que habían solicitado otro centro.
- 2- El número de padres que habían pedido únicamente el centro F. Serrano no llegaba al mismo.

Esta actuación que en principio parecía correcta debía ser corregida por el siguiente dato fundamental: la opción en el centro F. Serrano se había ofrecido cuando ya estaba abierto el plazo de prematrícula general (14 días después), y por tanto no debía extrañar que los padres hubiesen presentado ya sus peticiones en otros centros distintos.

Basándose en esta circunstancia el Ararteko entendió que era fundamental preguntar a los padres que habían presentado dos prematrículas por cuál de las dos optaba, y que sólo después de esta consulta se podía considerar que la elección de los padres era libre. De no hacerse así se suplantaba su voluntad.

*Alumno superdotado con necesidades educativas especiales. Solicitud de flexibilización del período de escolarización obligatoria (447/96)*

El padre de un alumno superdotado se dirigió a esta institución con el fin de solicitar nuestra mediación ante la negativa de la Administración educativa a acceder a su petición de flexibilización del período de escolarización obligatoria de su hijo.

En un primer contacto con los responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación esta institución clarificó el cauce procedimental

a seguir en estos supuestos de flexibilización de la escolarización obligatoria (Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 24 de abril de 1996 - BOE de 3 de mayo). Así, esta institución, gracias a este inicial contacto, pudo tener conocimiento de los siguientes datos:

*«Es preocupación prioritaria de la Dirección de Renovación Pedagógica de este Departamento de Educación, promover la adecuada respuesta al alumnado con algún tipo de sobredotación, arbitrando las medidas oportunas para que, individualmente considerada su situación personal, pueda adecuarse el marco escolar a sus posibilidades.*

*Desde principio de 1995 y previa la constitución de un equipo especializado de trabajo se han adoptado diversas medidas, siendo las más significativas al objeto que nos ocupa las siguientes:*

- *Formación específica del personal de apoyo a los centros en el tratamiento de este alumnado,*
- *Preparación de un manual divulgativo, en el que se recogen los principios teóricos en los que se apoyarán las medidas legales que se adopten,*
- *Incorporación de las características de este alumnado en el 'Decreto de ordenación de la respuesta educativa a las necesidades educativas especiales, en el marco de una escuela comprensiva e integradora' (de próxima publicación en el BOPV)*
- *Previsión de atención específica a los casos conocidos, o que en un futuro sean detectados, en las Ordenes que desarrollan el citado Decreto,*
- *Participación, conjuntamente con el MEC y C. Autónomas con competencias plenas en materia educativa, en la preparación y redacción consensuada de la Orden de 24 de abril de 1996 (BOE del 3 de mayo),*
- *Previsión, en espera de la publicación de la precitada Orden, (cuyo texto literal se conocía antes de su publicación en el BOE, por haber participado en su preparación, según se ha dicho, y considerando su carácter de norma básica, que cada Administración con competencias educativas habría de desarrollar para su aplicación) de los aspectos formales, documentales y evaluadores por los que se regirá el proceso de aplicación de la medida excepcional que permita flexibilizar el período de escolarización, analizadas las características personales de sobredotación de determinados alumnos o alumnas.»*

No obstante, y como quiera que en el caso particular de la queja se planteaba un posible riesgo de desmotivación del alumno ante su paso a la etapa de educación secundaria obligatoria (ESO, en adelante), este Ararteko estimó oportuno concretar la posibilidad de que, una vez escolarizado en su centro de ESO,

a este alumno le fuese inmediatamente reconocida, con la evaluación psicopedagógica pertinente, la flexibilización de su período de escolarización, de manera que pudiese proseguir sus estudios con su habitual grupo de compañeros en segundo curso de ESO.

En respuesta a esta segunda intervención, la Dirección de Renovación Pedagógica del Departamento de Educación, Universidades e Investigación hizo llegar a esta institución un informe del que estimamos interesante destacar los siguientes aspectos:

*«La posible flexibilización del período de escolarización, en determinados casos y considerada la singularidad de ciertos alumnos, no es una medida que se adopte automáticamente tras la evaluación psicopedagógica del alumno o alumna.*

*Supone, por el contrario, una excepcionalidad que sólo será aplicable en casos extremos, siempre a petición del centro escolarizador, que habrá de acompañar a su propuesta razonada el detalle de los modos de trabajo previstos para el alumno o alumna de quien se trate y de las variantes organizativas que esto implique.*

*En sentido educativo el término aceleración ‘se refiere a las diversas estrategias empleadas para aumentar el ritmo con el cual el estudiante se mueve a través del currículum’ (Mackay, 1994).*

*Es una estrategia por la que ‘se ofrece la instrucción al nivel y velocidad adecuados a las condiciones de los alumnos.’ (Feldhussen, 1989).*

*Lo fundamental, con este alumnado, es conocer su modo particular de aprender; para proponerle modos de trabajo que le permitan ejercitar al máximo sus posibilidades.*

*No se trata, simplemente, de ofrecerles el mismo currículo que a sus compañeros/as mayores, haciéndolo conjuntamente y sin variación, de la misma forma que se hace con ellos.*

*Limitar el sentido del término aceleración a un adelantamiento lineal de curso de estudios sin que ello afecte a los procedimientos de trabajo y a la oportuna adaptación de contenidos curriculares supone un grave empobrecimiento conceptual, olvidando, por otro lado, las necesidades de socialización del alumno.*

*El desarrollo de las capacidades intelectuales de este alumnado presenta, frecuentemente, una notable disincronía con su evolución psicosocial y su maduración afectiva, lo que puede ser origen de posteriores conflictos de personalidad, que la convivencia con compañeros/as de más edad no tiende, precisamente, a disipar.*

*La flexibilización cuya posibilidad se contempla en las disposiciones ministeriales y en las que este Departamento ha preparado, hace referencia a la aceleración entendida como recorte del tiempo total necesario para cubrir un determinado período escolar; no al hecho de situar al sujeto en un grupo superior; con compañeros/as de más edad, para hacer lo mismo que ellos y de la misma forma que ellos lo hacen.*

*Supone, en principio, un esfuerzo suplementario exigido al escolar, al proponerle la realización de más de un curso en un año académico.*

*Únicamente en casos muy especiales será conveniente esta decisión, y ello, en todo caso, supuesto el informe favorable de los servicios especializados del Departamento, circunstancia que, hasta el momento, no se da en el caso que nos ocupa.*

*Si el oportuno informe que emitan en su momento los servicios especializados de esta Dirección, tras la exhaustiva evaluación psicopedagógica (de la que los aspectos académicos constituyen sólo una parte) es favorable a dicha flexibilización (supuesto que el centro la haya solicitado, con expresión detallada de su compromiso funcional respecto al alumno y constando el conocimiento y conformidad de los padres ante la posibilidad de la adopción de la medida) esta Dirección procederá en consecuencia.»*

En opinión de esta institución, a la vista de este informe, no era posible entender que la Administración educativa se negase a la flexibilización del período de escolarización. Simplemente, planteaba la exigencia de una previa solicitud siempre y cuando mediase la posición favorable del centro escolarizador en atención a un informe favorable y razonado de los servicios especializados correspondientes.

Por todo ello, este Ararteko comunicó al interesado la suspensión de la tramitación de su queja hasta tanto los servicios pedagógicos correspondientes avalasen la necesidad de una flexibilización del período de escolarización de su hijo y, en su caso, la Administración educativa reiterase su negativa a acceder a la misma de manera inmotivada.

#### *Mapa Escolar curso 96/97. Oferta de modelos educativos en la localidad de Derio (638/96)*

Los padres de unos alumnos que habían venido cursando sus estudios en modelo A en el CP Derio sometieron a la consideración de esta institución la posibilidad de introducir un refuerzo pedagógico para sus hijos, de forma que éstos pudiesen continuar matriculados en este centro educativo que, según la nueva planificación educativa, había sido configurado como de modelo B y D, y obviar así el necesario traslado de sus hijos a la localidad próxima de Mungia en la que existía una oferta educativa de modelo A.

Fundamentaban su demanda alegando la posibilidad de un trato desigual con respecto a lo acontecido en otros municipios guipuzcoanos en los que se habían adoptado este tipo de medidas de refuerzo pedagógico.

A la vista del contenido del escrito de queja, esta institución centró su estudio en la posibilidad de que los alumnos que habían venido cursando enseñanzas conforme al modelo A en el CP Derio pudieran continuar en este mismo centro

educativo, con el correspondiente cambio de modelo lingüístico, y evitar así su traslado a la localidad próxima de Mungia.

Enfocado de esta manera el objeto de la queja, este Ararteko mantuvo contactos con responsables del servicio de inspección técnica de educación, quienes con independencia de la valoración pedagógica que les pudiera merecer un cambio de modelo lingüístico en los términos planteados, vinieron a reconocer, como no podía ser de otra manera, la posibilidad de un cambio real de modelo, toda vez que el derecho a la elección del modelo lingüístico por parte de los padres o tutores ha quedado incorporado como uno de los componentes del derecho básico a la educación, según la configuración que del mismo se ha realizado en el ámbito de esta comunidad.

Admitido esto anterior, el nivel de discrepancia se centró únicamente en la exigencia de un refuerzo pedagógico que intentase garantizar la normal escolarización de los alumnos que, habiendo cursado enseñanzas en modelo A, ahora estarían dispuestos a continuar en modelo B, en tanto que esto último les permitiría seguir escolarizados en su municipio de residencia.

A este respecto, los promotores de la queja habían planteado una comparación con el tratamiento dado a alumnos de modelo A en ciertos municipios guipuzcoanos. Sucedió, sin embargo, por los datos que pudo contrastar esta institución, que en el caso de estos alumnos no se producía un cambio efectivo de modelo como tal.

En efecto, estos alumnos habían quedado incorporados en sus propios municipios a grupos de modelo B, con apoyos específicos en cada centro, para cursar sus estudios en su modelo de referencia, es decir, en el modelo A, y ello porque en la zona de influencia de estos centros educativos de origen no existía una oferta global de modelo A, como, por el contrario, ocurría en el municipio de Mungia.

A la vista de estos datos, a juicio de este Ararteko, no resultaba posible plantear la existencia de un trato desigual entre afectados, ya que la situación de los alumnos de Derio era completamente diferente a la de los alumnos de los municipios guipuzcoanos a los que se hacía referencia en la queja.

Por otro lado, su demanda de un refuerzo pedagógico, salvado este primer aspecto de posible desigualdad, tampoco podía ser planteado en términos de legalidad, toda vez que el Departamento de Educación había asegurado una oferta educativa suficiente, tanto en el modelo A en el municipio próximo de Mungia como en el modelo B en el municipio de Derio, debiendo reservarse a un ámbito de posibles mejoras que únicamente compete abordar a la Administración educativa en la medida en que a su vez puedan ser tratadas con generalidad.

Por último, esta institución pudo contrastar también que la planificación definitiva de modelos en la zona de Derio era conocida en el momento en que se produjo la apertura de los plazos de matrícula para el curso escolar 96-97, por lo que tampoco desde esta perspectiva se apreciaron motivos que pudieran fundamentar la intervención de esta institución.

En consecuencia, se dio traslado de las anteriores consideraciones a los promotores de la queja advirtiéndoles del archivo de su expediente.

### *Plazos de matrícula en centros públicos de enseñanza (705/96)*

El padre de un alumno matriculado en el IB Julio Caro Baroja de Getxo sometió a la consideración de esta institución una circular informativa difundida por este centro educativo en relación con las normas de matrícula para el curso escolar 96/97.

Concretamente se trataba de analizar la procedencia del calendario complementario fijado por dicho centro, así como una nota final en la que se señalaba que:

*«Es obligatorio respetar los plazos de matrícula publicados en los tabloneros de anuncios del centro. De no hacerlo se considerará que renuncia a su plaza.»*

En lo que respecta al primero de los puntos señalados, esto es, la procedencia o no de un calendario complementario de matrícula, es sabido que el importante número de matrículas que han de gestionar los centros públicos de la Comunidad hace que sea habitual que cada uno de ellos establezca un calendario de matriculación añadido al señalado en la orden anual por la que se regula la admisión de alumnos.

Con esta medida se pretende asegurar, fundamentalmente, una gestión más correcta de las matrículas solicitadas, así como, en definitiva, una atención adecuada de los alumnos interesados en ellas, sin que el incumplimiento puntual de tales plazos, por causas justificadas, presente mayores consecuencias.

En lo que respecta a la advertencia final que se recogía en el comunicado que el IB «Julio Caro Baroja» había hecho llegar a las familias del centro, este Ararteko, a través de los contactos mantenidos con el servicio de inspección técnica educativa, pudo comprobar la inexistencia de cualquier actuación en tal sentido, es decir, considerando como renuncia la falta de matriculación en los días señalados.

Asimismo, constató que la Administración educativa había hecho llegar a la dirección del centro educativo una nota en la que se recomendaba la futura eliminación de la advertencia que había motivado la queja.

Por todo ello, no se apreciaron motivos suficientes que pudiesen justificar otras actuaciones por parte de esta institución, acordándose, en consecuencia, el cierre y archivo del expediente incoado.

### *Acceso a estudios de bachillerato técnico industrial (REM II) (868/96)*

Se recibió en esta institución un escrito de queja del padre de un alumno interesado en el acceso a los estudios de bachillerato técnico industrial.

De hecho, este alumno, que en el curso académico 95-96 había cursado enseñanzas correspondientes al tercer curso de BUP, había sido inicialmente admitido para realizar estos estudios de bachillerato técnico industrial, en el período oficial de preinscripción del curso 96-97.

Sin embargo, con posterioridad a esta inicial admisión, el Delegado Territorial de Álava había dictado una resolución en la que denegaba dicha solicitud de matrícula, al entender que el acceso a tales estudios de bachillerato técnico industrial se encontraba limitado a alumnos procedentes de REM I.

Tras la admisión a trámite de la queja, este Ararteko recabó la colaboración de los responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, con el fin de conocer el posible apoyo jurídico de la no admisión de esta controvertida matrícula.

En su contestación, el citado departamento puso en conocimiento de esta institución que la incorporación de alumnos a las enseñanzas experimentales de enseñanza secundaria en el País Vasco desde los niveles definidos por las Leyes 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, viene regulada en la Orden de 26 de febrero de 1996, del Ministerio de Educación y Ciencia, según la cual:

*«1. El Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco podrá autorizar la incorporación a las enseñanzas experimentales de enseñanza secundaria de aquellos alumnos que, por motivo de traslado de domicilio o de centro, no pudieran continuar las enseñanzas reguladas por la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación o por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.»*

En aplicación de esta norma, el acceso desde estudios de BUP al segundo ciclo de las enseñanzas experimentales de enseñanza secundaria (REM II) queda condicionado a que el alumno que lo solicite no pueda continuar sus estudios de BUP por motivo de traslado de domicilio o de centro, condición ésta que no se daba en el caso planteado en la queja, ya que el cambio solicitado por el interesado venía motivado únicamente por su deseo de acceder al segundo ciclo de REM, y no por la imposibilidad a que se refiere la citada normativa.

Por otro lado, esta institución constató la no existencia, en cursos académicos anteriores, de posibles precedentes en los que se hubiese admitido el paso de alumnos provenientes de BUP a REM II.

En consecuencia, al no apreciarse irregularidad alguna en el actuar de la Administración educativa que pudiese justificar la intervención de esta institución, este Ararteko procedió al cierre y archivo de la queja.

## **3.5. FUNCIÓN PÚBLICA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

### **3.5.1. INTRODUCCIÓN**

En el ejercicio correspondiente a 1996, la institución del Ararteko ha tramitado un total de 396 quejas referidas al subárea de función pública, lo que supone un 30,11% del total de quejas tramitadas.

En la subárea correspondiente a organización administrativa se han contabilizado, por su parte, un total de 171 quejas, lo que representa, a su vez, un 13% del conjunto de quejas recibidas.

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

- Gobierno Vasco .....	309
- Diputaciones .....	32
- Ayuntamientos .....	72

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

Función Pública .....	225
- Función Pública-Sanidad .....	93
- Función Pública-General .....	91
- Función Pública-Educación .....	34
- Función Pública-Interior .....	7
Organización Administrativa .....	171
- Organización Administrativa .....	102
- Procedimiento Administrativo .....	42
- Responsabilidad de la Administración .....	19
- Contratación y patrimonio .....	8

## **FUNCIÓN PÚBLICA**

De los datos estadísticos señalados resulta significativo el aumento de quejas registrado en el apartado de función pública sanitaria como consecuencia de la oferta pública de empleo (OPE, en adelante) anunciada por el SVS/Osakidetza.

A través de estas quejas esta institución ha tenido la oportunidad de analizar muchas de las incidencias que en otros procesos selectivos se producen de manera aislada o esporádica. Así, las quejas tramitadas han versado sobre múltiples aspectos propios de un proceso selectivo como el trámite de admisión de aspirantes, condiciones de acceso, criterios de corrección y/o evaluación de los tribunales, etc.

Es obligado decir, sin embargo, que ello ha sido así no porque esta OPE haya presentado especiales o significativas deficiencias en su gestión, sino por la elevada concurrencia de aspirantes que, lógicamente, ha desencadenado un incremento proporcional del número de reclamaciones.

En la selección de quejas que, como viene siendo tradicional, se incluye en el presente informe, se han tratado de recoger aquellas quejas que, bien por su novedad o bien por la entidad de las denuncias planteadas en las mismas, se han considerado más destacables.



En este sentido, a juicio de este Ararteko, han merecido especial mención, por su originalidad, una petición de adaptación, por motivos religiosos, del día de celebración de las pruebas, así como una denuncia relativa a la modificación del lugar y hora de celebración de la prueba de idiomas que supuso que muchos opositores no pudieran acudir a las mismas. Es de reseñar, además, que en ambos casos, la intervención de esta institución ha sido favorablemente acogida por los responsables del SVS/Osakidetza.

En cuanto a las quejas que han presentado una especial entidad por la gravedad de las denuncias que las mismas entrañaban, destacan la relativa al criterio de selección empleado por el tribunal calificador de las pruebas de auxiliares administrativos y la denuncia de copia generalizada en las pruebas de euskara. De ambas nos ocupamos detenidamente en la selección que sigue a la presente introducción.

Tras esta somera descripción de las quejas recibidas con motivo de esta OPE, esta institución quiere aprovechar esta ocasión para efectuar una serie de reflexiones en orden a futuros procesos selectivos que puedan anunciarse en cualquiera de los diferentes sectores de la función pública de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, queremos poner de relieve que, en nuestra opinión, las quejas tramitadas han venido a confirmar la especial sensibilidad de los ciudadanos con respecto a la objetividad e imparcialidad que han de presidir estos procesos selectivos, máxime en estos momentos de precariedad en el empleo.

En efecto, en muchas de las quejas recibidas los ciudadanos interesados han sometido a la consideración de este Ararteko distintas actuaciones de los tribunales que, en su opinión, no se adecuaban al papel de garantes de la objetividad e imparcialidad que a ellos corresponde.

Aun cuando estas denuncias no se hayan traducido de hecho en indicios objetivos suficientes y fundados que hayan podido justificar, a su vez, una intervención de esta institución, no obstante, en nuestra opinión, tales denuncias deben llevar a intentar reforzar en futuros procesos los mecanismos que aseguren esa tan anhelada objetividad e imparcialidad en el acceso a los empleos públicos.

Así, sería interesante que la composición de los tribunales y órganos técnicos de selección, una vez asegurados los mínimos derivados del principio de especialidad, viniese determinada por factores puramente aleatorios o de azar, de forma que pudiesen evitarse múltiples incidencias que no siempre es posible reconducir a los mecanismos habituales de abstención y recusación.

Por otro lado, aun cuando esta institución en modo alguno pretende desconocer o cuestionar la discrecionalidad técnica reconocida a los órganos de selección, consideramos deseable, sobre todo en este tipo de procesos de concurrencia masiva, el intentar apurar una objetivización de las pruebas selectivas, de forma que la incidencia de elementos o criterios subjetivos en la corrección de las pruebas sea la mínima posible.

Al mismo tiempo, en atención a la práctica acumulada estos últimos años, se ha de intentar normalizar y extender los mecanismos que se hayan mostrado

más efectivos en orden a garantizar la reserva de los trabajos previos de los tribunales en cuanto a configuración de pruebas, etc., así como a asegurar las mejores condiciones de desarrollo de las pruebas para evitar situaciones de vigilancia relajada como las que nos han sido trasladadas en múltiples quejas con motivo de las pruebas de euskara de esta OPE de Osakidetza.

En este mismo apartado de los procesos selectivos, y como ya viene siendo habitual, esta institución del Ararteko ha venido desarrollando su tarea de inspección de oficio de las convocatorias que se anuncian en el ámbito de la Comunidad.

Lamentablemente, también en el presente ejercicio de 1996 ha sido necesaria la intervención de esta institución en un proceso selectivo que adolecía de notables quebras del principio de igualdad en el acceso a los empleos públicos. La más llamativa de ellas suponía, además, una clara discriminación **por razón de sexo** al considerar más idóneos, según los puestos convocados, a los candidatos de uno u otro sexo.

En el sector de la función pública docente la implantación del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria, tal y como se ha señalado en el área de educación, ha motivado que el presente ejercicio se hayan registrado una serie de quejas en relación con los procesos de gestión de personal derivados de este importante paso de la reforma educativa.

Así, han sido varias las quejas en las que se han cuestionado determinados criterios fijados por la Administración educativa con el fin de regular el proceso de redistribución de los maestros que podían optar bien por adscribirse al nuevo ciclo de la educación secundaria obligatoria o bien por permanecer en sus respectivos centros de primaria.

También ha sido contestada la decisión de la Administración educativa de no permitir el desempeño de puestos de trabajo en ciertos servicios de apoyo a los docentes que hayan optado por adscribirse al primer ciclo de la educación secundaria obligatoria.

Por otro lado, persisten ciertos problemas derivados del proceso de confluencia de las ikastolas a la red pública de enseñanza como el relativo a la asunción del personal no docente por parte de los ayuntamientos respectivos.

Al mismo tiempo, la convivencia entre los distintos colectivos docentes -según se trate de personal con la condición de funcionario o de personal laboral y, dentro de los primeros, de aquellos provenientes de las antiguas ikastolas o de aquellos otros que siempre han gozado de la condición de funcionarios del sistema- presenta problemas en procesos específicos como el de la determinación de los maestros afectados por modificaciones de relaciones de puestos de trabajo, en los que se viene a plantear la existencia de una posible discriminación entre colectivos.

Por último, no queremos cerrar esta subárea de función pública sin hacer referencia a una queja relativa a la formación lingüística de los funcionarios en prácticas cuya continuidad como funcionarios de carrera está condicionada a la acreditación de un determinado perfil lingüístico, toda vez que, a buen seguro y ante el vacío normativo existente en la materia, puede constituirse en una fuente creciente de quejas en el futuro.

## **ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

Como viene siendo tradicional, en la subárea de Organización Administrativa tienen cabida todas aquellas quejas en las que, en definitiva, se cuestionan los aspectos procedimentales inherentes a toda actuación administrativa.

En este ejercicio de 1996 la institución ha tenido oportunidad de examinar las quejas dirigidas contra la presunta actuación irregular de diversas fundaciones.

Por su importancia numérica -60 quejas- es preciso hacer mención de las dirigidas contra la Fundación Estadio S.D., con sede en Vitoria, y que propicia-ron que, tras un análisis preliminar por parte del Ararteko sobre su fundamento, se diera traslado de la problemática suscitada al Protectorado de Fundaciones, órgano dependiente del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco que por Ley tiene atribuidas las competencias de control y vigilancia de la actuación de estas entidades sin ánimo de lucro.

También son destacables las quejas presentadas por problemas relacionados con la acreditación de méritos. Así, el retraso en la emisión de algunas certificaciones de méritos o el modelo a utilizar cuando es otra administración la que debe emitir tales certificados muestran algunas de las facetas a considerar en futuros procedimientos administrativos.

### **3.5.2. SELECCIÓN DE QUEJAS**

#### **3.5.2.1. FUNCIÓN PÚBLICA**

*Concurso de traslados de personal docente. Adjudicación forzosa de una plaza con perfil lingüístico dos (PL2) (506/95)*

Una funcionaria perteneciente al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria cuestionó ante este Ararteko la adjudicación forzosa de una vacante de perfil lingüístico dos (PL2, en adelante) en el concurso de traslados anunciado por la Administración educativa para el curso 95-96.

La reclamante sostenía que su condición de opositora de castellano, así como el hecho de que su certificado idiomático (EGA) no guardase ninguna vinculación con su trayectoria funcional, impedían una adjudicación como la cuestionada, debiendo procederse, en su caso, al mantenimiento de su condición de funcionaria en expectativa de destino.

Como ya hemos señalado en anteriores informes, en opinión de este Ararteko, en aquellos supuestos en los que la habilitación de euskara no tiene origen ni en la especialidad de oposición ni en una actividad directa o indirectamente promovida por la Administración educativa, ésta no está facultada para

determinar adjudicaciones forzosas, debiendo limitarse tan sólo a propiciarlas cuando el interesado las acepte de manera voluntaria.

En esta misma línea y por lo que a este caso concreto respecta, este Ararteko mantuvo las siguientes conclusiones:

*«Para centrar correctamente el núcleo esencial de la queja, es conveniente concretar que el tema de fondo que se debate en el expediente que nos ocupa no es otro que el de las posibilidades de movilidad de los funcionarios de nuevo ingreso, valorada ésta desde la perspectiva de los perfiles lingüísticos de los puestos docentes, en tanto se trata de efectivos sujetos a más que una probable adscripción forzosa de destino en su calidad de funcionarios en expectativa de un primer destino definitivo. A este respecto, el primer punto de referencia que puede permitir decidir el tratamiento de esta cuestión es el contenido que, a tal efecto, se haya previsto en las propias bases de la convocatoria que haya regido el acceso de este personal.*

*En este sentido, la convocatoria de ingreso bien pudiera haber previsto la selección forzosa como candidatos a plazas de PL2, de todos aquellos aspirantes que reunieran los requisitos para el desempeño de tales puestos de trabajo y, en consecuencia, su futura movilidad forzosa, a través de los concursos de traslados, a plazas de idéntica naturaleza.*

*Esta falta de previsión específica en la convocatoria no sería un obstáculo para la pretensión de ese departamento si la regulación genérica de esta materia ofreciese el amparo necesario.*

*Sin embargo, no mediando dicha habilitación normativa y como quiera que las bases de las pruebas selectivas convocadas en 1993 no planteaban tampoco una selección forzosa en el sentido apuntado, el terreno en el que nos debemos situar a la hora de resolver la queja concreta planteada por doña (...) resulta ser necesariamente otro distinto.*

*En efecto, de acuerdo con la información que nos ha venido facilitando, en la convocatoria de 1993, los aspirantes dispusieron de la posibilidad de solicitar el perfil lingüístico al que deseaban acceder.*

*Así, doña (...) resultó seleccionada en las listas de PL1 porque ella misma realizó esta opción, independientemente de que presentase el certificado EGA.*

*En este punto, es conveniente matizar que el hecho de que la interesada aportase esta certificación idiomática ha de reconducirse a los meros efectos de quedar exenta de la acreditación de perfil lingüístico 1, tanto en el momento de la convocatoria como en el subsiguiente plazo de 3 años del que dispusieron en general los aspirantes que gozaban de la condición de interino. En este punto, nos vemos obligados a insistir en cuál ha sido la voluntad inequívocamente expresada por la interesada. Hacer derivar de la ausencia de una regulación específica que esa administración está facultada para destinarla forzosamente a plazas de PL2 supone, en opinión de este Ararteko, una extralimitación importante,*

por cuanto que, tal y como se ha señalado, la obligación impuesta carece de un título específico que la habilite para ordenar adscripciones a puestos de trabajo docentes con perfil lingüístico distinto al solicitado por los aspirantes en el momento de su ingreso.

Por otro lado, este Ararteko no es ajeno a la distinta naturaleza de los procesos de selección o ingreso en la función pública y de los procesos de provisión de puestos de trabajo.

Ciertamente, no median obstáculos para que la carrera de los funcionarios se oriente en un sentido u otro, según sus preferencias, siempre y cuando se acrediten los requisitos para el desempeño de los puestos de trabajo solicitados, superándose así los iniciales datos de la oposición. Asimismo, es preciso reconocer también que toda administración cuenta con una importante potestad o facultad de autoorganización que le permite disponer y reordenar sus efectivos en atención a las necesidades existentes en cada momento.

No obstante, es preciso destacar que esta última facultad, como cualquier otra, está sujeta a los límites derivados del principio de legalidad que debe presidir el actuar de las diferentes administraciones públicas. En este sentido, y aun cuando es conocido el importante margen de discrecionalidad que caracteriza a la potestad de autoorganización, no puede obviarse la necesidad de una atribución o autoatribución expresa de las concretas facultades que pretendan ejercitarse, sin que quepa argüir la existencia de un apoderamiento implícito que permita suplir la ausencia de dicha atribución.

A este respecto, esta institución ha revisado el contenido de las bases de las convocatorias de concurso de traslado que, en opinión de ese departamento, fundamentan las adscripciones forzosas a puestos de trabajo de PL2 que venimos debatiendo en el curso de la tramitación de la queja.

Estas bases prevén ciertamente la adjudicación forzosa de destinos de oficio a aquellos aspirantes que, estando obligados a participar, no soliciten de forma voluntaria ningún destino.

Asimismo, prevén que estas adjudicaciones forzosas se realicen en función de las especialidades de las que sean titulares los concursantes forzosos.

Sin embargo, en ninguna de las bases revisadas se ha localizado una previsión expresa como la apuntada por esa Administración educativa y que permita realizar adjudicaciones forzosas con independencia del perfil lingüístico acreditado en las pruebas selectivas de ingreso en la función pública docente.

Entendemos, por ello, que la posición defendida por la Administración educativa responde a una interpretación, a nuestro parecer, equivocada de las previsiones relativas a las adjudicaciones forzosas en casos de no participación, y no a una cláusula específica que en tal sentido pudiera haberse recogido en las convocatorias de concurso de traslado.

Es más, es preciso advertir que las previsiones existentes en cuanto a adjudicaciones de oficio de concursantes forzosos toman como referencia,

*como no podía ser de otro modo, las especialidades de las que éstos sean titulares, extremo este que, como reiteradamente ha venido planteando esta institución, sólo puede venir dado por los datos de oposición u otros procesos relevantes del curso funcional de los docentes afectados (procesos de formación financiados por la Administración educativa...)*».

Las anteriores consideraciones llevaron a este Ararteko, a recomendar la revisión de oficio de la adjudicación de destino que había sido efectuada a esta interesada. Sin embargo la actitud reticente de la Administración educativa a cumplir esta recomendación, obligó a esta institución a estimar agotadas sus posibilidades de mediación, advirtiendo de la inclusión de este asunto, como muestra de recomendación no admitida, en el presente informe correspondiente al año 1996.

#### *La integración del personal no docente de las ikastolas publicadas en las plantillas de los ayuntamientos (1121/95)*

La asunción del personal no docente de las ikastolas que han pasado a la red pública de centros escolares ha sido un escollo que todavía se encuentra sin superar. Así lo atestiguan las quejas presentadas por algunos trabajadores que no eran aceptados en la plantilla de sus ayuntamientos respectivos.

La judicialización a la que se ha visto sometido el proceso de integración del personal no docente ha puesto de manifiesto un problema al que quizás no se dio la importancia que merecía.

A pesar de tratarse de supuestos que casi en su totalidad estaban en manos de los tribunales de justicia, el Ararteko ha venido apelando a la sensibilidad de los ayuntamientos afectados.

Esta opinión, que hemos mantenido desde el obligado cumplimiento del principio de legalidad, cuya consecución preside la actuación del Ararteko, no pretendía desconocer la legitimidad de la opinión del Ayuntamiento, sino que la misma fuese defendida sin que los derechos de los trabajadores se viesan afectados.

La respuesta de los ayuntamientos ha sido variada y muchos de ellos prefirieron esperar a que el proceso judicial deviniese firme. Sin embargo, también hay que reseñar que algunas corporaciones locales como la de Getxo, con la sensibilidad que debe presidir la actuación de los poderes públicos, optó sin embargo por asumir cautelarmente a la trabajadora que presentó la queja, sin perjuicio de lo que resultase del pronunciamiento judicial definitivo.

#### *Lista de candidatos a sustituciones de auxiliar de enfermería en el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava. Supuesto de separación de plano (329/96)*

Una candidata a sustituciones de auxiliar de enfermería en el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava sometió a la consideración de esta institución la

decisión adoptada por la dirección de dicho instituto foral, en el sentido de excluirla, sin más trámite, de las listas para la cobertura de necesidades temporales, ante la existencia de informes negativos de los centros asistenciales en los que había venido prestando sus servicios.

Ciertamente, la obligación última de procurar a los usuarios el mejor de los servicios posibles puede plantear, en ocasiones, la necesidad de adoptar determinadas medidas cuando ciertas conductas del personal representen un serio riesgo para la efectiva consecución de dicha obligación.

No obstante, en la adopción de cualquier medida de este tipo, al menos si se pretenden evitar supuestos de arbitrariedad o indefensión, debe seguirse el cauce procedimental oportuno, aun cuando en algunos casos la medida de que se trate tenga lugar en un momento en el que no medie una relación de servicios efectiva.

En otras palabras, aunque la separación del candidato al que se imputa una supuesta conducta irregular se produzca en un momento en que no exista un vínculo de dependencia con la administración a la que ha venido prestando sus servicios, circunstancia ésta que nos aleja del régimen disciplinario como tal, no obstante, la necesidad de garantizar una tutela efectiva de los intereses del afectado por dicha medida de separación exige la apertura de un expediente contradictorio que permita acreditar, a su vez, la necesaria y adecuada motivación de la actuación que la administración se propone en orden a asegurar la buena marcha del servicio.

Por todo ello este Ararteko recomendó, con carácter general, que en futuras separaciones de candidatos a listas de sustituciones se procediese a instruir el oportuno expediente contradictorio, aun cuando no mediase una efectiva relación de servicios, y en el caso particular de la interesada, se sugirió la apertura de un procedimiento de iguales características siempre que resultase viable la prestación de nuevos servicios con anterioridad a la conformación de la nueva lista de sustituciones resultante de un concurso oposición en trámite.

En contestación a esta recomendación, el Ilmo. Sr. Diputado Foral de Bienestar Social de Álava hizo llegar un escrito en el que, si bien se acusaba recibo de las sugerencias formuladas, nada se concretaba sobre la posible admisión o rechazo de las mismas, lo que nos obligó a insistir en las propuestas planteadas.

Finalmente y como quiera que el instituto foral se negó a admitir las recomendaciones formuladas arguyendo su deber de velar por la atención adecuada y digna de los usuarios a su cargo, este Ararteko estimó agotadas sus posibilidades de mediación y resolvió dar por desatendidas sus recomendaciones, toda vez que los argumentos reiteradamente barajados por el instituto foral en nada alteraban las consideraciones jurídicas que habían motivado la intervención de la institución.

#### *OPE del SVS/Osakidetza. Pruebas selectivas de auxiliares administrativos. Criterios de selección (641/96)*

Varios aspirantes a las plazas de auxiliares administrativos en la oferta de empleo público anunciada por el SVS/Osakidetza, sometieron a la consideración

de esta institución el criterio de selección empleado por el tribunal calificador en el primer ejercicio eliminatorio de la fase de oposición.

El motivo de queja puede resumirse señalando que, en opinión de estos opositores, el criterio de evaluación adoptado por el tribunal calificador (exigencia de un mínimo de 50 aciertos sobre el total de 75 preguntas de las que ha constado la prueba) se apartaba de las previsiones de las bases de la convocatoria, en tanto que éstas únicamente contemplaban una exigencia de un mínimo de 60 puntos sobre un máximo de 120 para entender superadas cada una de las pruebas de la oposición, según la modificación de bases publicada mediante Resolución 633/1996, de 4 de junio.

Vistos los términos en los que habían sido planteadas estas quejas, esta institución se limitó a analizar la posible adecuación del criterio de evaluación acordado, en contraste con lo preceptuado en las propias bases de la convocatoria relativas a la evaluación de la fase de oposición, entendiéndose que estas bases, tal y como viene indicando reiterada jurisprudencia, constituyen la auténtica y única ley del proceso selectivo.

Al mismo tiempo, este Ararteko valoró la posible incidencia que sobre lo preceptuado en estas bases podía llegar a tener la indiscutible discrecionalidad técnica que se reconoce a los tribunales u órganos técnicos de selección.

A este último respecto, se consideró, en línea con recientes pronunciamientos jurisprudenciales (STC de 29 de noviembre de 1993), que la existencia de un ámbito de discrecionalidad técnica, como en el caso de la calificación de exámenes y pruebas en oposiciones y concursos, no supone la existencia, a su vez, de un espacio exento de control, en aquellos casos en que llegue a acreditarse la infracción o desconocimiento de un proceder razonable, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación en el criterio adoptado.

En este sentido, este Ararteko asume que todo tribunal calificador está facultado para definir ciertos aspectos cuantitativos y cualitativos conforme a los que haya de desarrollarse la labor de evaluación. Así, puede corresponder al Tribunal el establecimiento de un concreto cuestionario por el que se determine el contenido así como el número de preguntas a realizar por los opositores o la fijación de determinados criterios comunes de corrección.

Ahora bien, a juicio de este Ararteko, esta discrecionalidad jamás puede esgrimirse en aquellos aspectos de la convocatoria en los que el propio literal de las bases ha acotado todo margen de interpretación o discusión, ya que, en otro caso, se estaría abriendo la posibilidad a que esta discrecionalidad técnica amparase actuaciones no ajustadas a las bases de la convocatoria que, como ya se ha señalado, se constituyen en la ley del proceso selectivo.

Admitir lo contrario supondría, además, restar toda virtualidad al límite de selección ya establecido en la propia convocatoria, que quedaría vacío de contenido, extremo éste de todo punto de vista indefendible, en tanto que cuando se pretende una selección reforzada es posible disponer un límite de selección cualificado en el texto de la propia convocatoria.

Por todo ello, este Ararteko estimó que el criterio adoptado por el tribunal calificador de establecer una exigencia mínima de 50 puntos sobre 75, «previo



descuento de la penalización», suponía un incumplimiento de lo preceptuado en la base 6.3.2.2 de la Resolución 29/1996 de 17 de enero y recomendó, en consecuencia, a los responsables del SVS/Osakidetza, que **arbitraran las medidas que estimasen oportunas para reconducir los criterios de valoración empleados por el tribunal calificador a los términos literales señalados por la base 6.3.2.2 de la convocatoria y que considerasen, en definitiva, que todos aquellos aspirantes que hubieran obtenido el 50% de la puntuación total prevista para la prueba realizada, una vez aplicados los criterios de corrección orientados a adecuar los factores derivados del azar, estaban en condiciones de continuar en el proceso selectivo.**

En contestación a esta recomendación, el Ilmo. Sr. Director General del SVS/Osakidetza, hizo llegar a esta institución un extenso informe en el que se defendían los criterios de valoración empleados por el tribunal. Se reproducen, a continuación, las conclusiones que resumen el contenido de dicho informe:

1. «Las cláusulas de la convocatoria del proceso selectivo de Auxiliares Administrativos de la Oferta Pública de Empleo 1995 del Organismo Autónomo Osakidetza/Servicio Vasco de Salud, deben ser **interpretadas y aplicadas** conforme a las reglas generales establecidas en el Código Civil y, fundamentalmente, conforme al **espíritu y finalidad** de las mismas, que resulta ser la selección de los opositores con **mayor mérito y capacidad en relación con el puestos concreto.**»
2. «La **cláusula de las bases** de la convocatoria que establece la puntuación de los ejercicios de la fase de oposición hace referencia únicamente a puntuación mínima para superar el ejercicio y puntuación máxima en el mismo, por lo que su redacción se encuentra **necesitada de la posterior concreción del tribunal**, en uso de su margen de discrecionalidad técnica, a fin de trasladar los resultados de las respuestas del cuestionario a puntos.»
3. «El tribunal en la **fijación de la fórmula** de conversión de resultados de las preguntas a puntos se ha atendido al **espíritu y finalidad de las bases**, y ha respetado no sólo el **principio de legalidad** de las normas y actos administrativos sino también **todos los límites inherentes al carácter discrecional** de la facultad de que dispone para concretar los dictados de las bases, ya que se ha establecido tal fórmula en razón del **grado de dificultad del cuestionario concreto** y en atención a los **requerimientos técnicos de los puestos cuya cobertura interesaba.**»
4. «Los **principios constitucionales y legales**, tanto en lo que se refiere a los derechos de los opositores (publicidad e igualdad), como en lo que se refiere a la actuación de la administración (objetividad y eficacia) han sido respetados en las actuaciones del tribunal, convirtiéndose en criterios rectores de ésta a lo largo del proceso.»

5. «En razón de las conclusiones anteriormente expuestas, **consideramos adecuada la actuación del tribunal** en el caso que nos ocupa, por resultar ésta ajustada al derecho vigente».
6. «En consecuencia, la propuesta efectuada por el Ararteko no puede ser considerada favorablemente.»

Si bien esta institución compartía la configuración doctrinal expuesta en esta contestación con respecto a lo que debe ser el marco de actuación de los tribunales de oposición, discrepaba, sin embargo, a la hora de valorar, en el caso concreto que nos ocupaba, si la actuación del tribunal se había adecuado o no a dicho marco. Ello obligó a la elaboración de un segundo informe en el que se insistía en la necesidad de atender la recomendación formulada con base en los argumentos que seguidamente se reproducen:

#### «1- **Se introduce una base nueva**

*En el informe que emite el tribunal calificador, en el apdo. 1 de sus antecedentes, indica, en el punto 4, que la fórmula se ha aplicado 'a efectos de adecuar el número de preguntas (0 a 75) a la Resolución 29/96 y a la Resolución 633/96 del Ilmo. Sr. Director (sistema de puntuación de 0-120)...'.*

*En esta labor, el tribunal no está adoptando un criterio técnico de valoración.*

*Tampoco está interpretando la base 6.3.2.2 de la Resolución 29/96, modificada por Resolución 633/96.*

*Lo que en realidad hace el tribunal calificador es cambiar la base 6.3.2.2 de la convocatoria, que es la ley tanto para el tribunal como para los aspirantes.*

*Dice la base 6.3.2.2:*

*«..cada ejercicio, que tendrá carácter eliminatorio, será valorado entre 0 y 100 puntos, siendo preciso alcanzar un mínimo de 50 puntos en cada uno de ellos para considerarlos superados.»*

*Dice el informe del tribunal sobre este punto:*

*«La puntuación final obtenida es igual a la puntuación mínima exigida para aprobar según las bases de la convocatoria (60 puntos), más la diferencia entre las preguntas acertadas (penalizando los errores) y las preguntas mínimas exigidas (50), multiplicadas por un coeficiente corrector que establece la equivalencia resultante entre 60 y 120 puntos con 50 y 75 preguntas. Dicho coeficiente, (2,4) se obtiene de dividir 60 puntos (120-60) entre 25 preguntas (75-50).»*

*El cambio de la base se produce fundamentalmente cuando el tribunal introduce el elemento nuevo de exigir un mínimo de 50 sobre 75 distinto del establecido por la base legal (50 de 100 ó 60 de 120).*

*El factor del coeficiente corrector (2,4), obtenido al dividir la diferencia de puntuación máxima y mínima de la puntuación final entre la puntuación máxima y mínima de preguntas (50 de 75), introduce*

asimismo un cambio en la base. Esto supondría una base nueva y distinta, viciada también por repetir una exigencia mínima (50 de 75), distinta de la establecida en la base legal (50 de 100, 60 de 120).

## **2- El tribunal no puede actuar contra las bases**

*Si admitiésemos que a través del criterio aplicado por el tribunal puede realizarse una adecuación como la llevada a cabo sobre la previsión de la base 6.3.2.2, entiendo que nos veríamos obligados a admitir igualmente que cualquiera que fuese el enunciado de esta base, éste sería indiferente para el tribunal.*

*Es decir, deberíamos admitir que sería indiferente que la base dijese que 40, 60 ó 70 entre 1 y 120 es aprobado, puesto que sería el tribunal quien determinase cuál es la puntuación mínima.*

*Obviamente, no compartimos la opinión de que sea indiferente, e insistimos por ello en que cuando dice 50 ó 60 quiere decir precisamente eso y no otra cosa. Por ello, el aprobado es la mitad de la puntuación máxima del ejercicio, 37,5 puntos sobre un máximo de 75. No porque sea éste el único criterio de selección posible, sino porque fue el elegido por las bases.*

*Lo más habitual, desde luego, es que el aprobado sea la mitad de la puntuación posible. Sin embargo, tampoco faltan convocatorias que prefijan en sus bases otros criterios diferentes (p.e., Resolución de 5 de abril de 1995 del Director de la Academia de Policía, en su base sexta apdo. 2, donde se establece un mínimo de 90 sobre 170 (BOPV de 05.05.95), y nueva convocatoria en el mismo sentido realizada posteriormente (BOPV 28.12.95).*

*Pues bien: ¿puede el tribunal calificador evitar lo prefijado en las bases y, a través de fórmulas matemáticas, conseguir cualquier adaptación? Parece que el tribunal así lo piensa.*

*Este Ararteko, por el contrario, entiende que una respuesta afirmativa nos llevaría al absurdo de considerar indiferente cualquier criterio que estableciesen las bases en relación con lo que debe ser el aprobado. Si acudimos a lo reflejado en el acta del propio tribunal de 11 de junio, observaremos que el mínimo para un aprobado impuesto por tribunal en la escala 1 (50 puntos sobre 75), que no es la mitad de la puntuación sino el 66,66%, sin embargo en la escala 2 (0 a 120 puntos) se convierte por la aplicación de la fórmula matemática en la mitad (50%).*

*Observamos además que en esta acta se habla de 50 puntos y no de aciertos ni de preguntas como viene insistiendo el tribunal calificador.*

## **3- El cambio de la base no puede justificarse por pretender un fin correcto**

*El criterio técnico de valoración recogido en el apartado 3 del informe del tribunal, sobre valoración de respuestas erróneas, es un criterio*

comúnmente admitido en las disciplinas técnicas en las que se emplea el sistema de test con opciones múltiples, para corregir los efectos del azar. Así lo reconocíamos en nuestra anterior recomendación.

Sin embargo, el llamado criterio técnico de valoración número 4, de conversión de los puntos obtenidos en una escala de 0-75 a otra de 0 a 120, que dice pretender la finalidad de buscar el mayor mérito y capacidad, olvida que precisamente son las propias bases las que establecen los criterios para alcanzar tal finalidad.

No entramos a valorar cuál es la pretensión del tribunal, sino si su actuación es conforme con lo establecido en las bases. Por ello entendemos que no se ajusta a esta finalidad el hecho de eliminar, por aplicación de un criterio que bajo la apariencia de una interpretación que de facto constituye una base nueva y distinta, a un colectivo de opositores que pudieran demostrar en las siguientes pruebas habilidades mayores, que compensen la valoración de mérito y capacidad medida en la primera prueba.

El mayor mérito y capacidad ha de medirse a lo largo de todo el proceso selectivo y no se pueden establecer filtros distintos a los establecidos en las bases.

#### **4- El cambio de la base no se justifica por el mero hecho de hacerlo público**

Tanto en su informe, apdo. B.4 de las consideraciones, como en el del tribunal calificador, se hace referencia a la publicidad que ha tenido el criterio adoptado por el tribunal calificador.

No pretendemos quitar importancia a esta circunstancia, pero entendemos que su trascendencia debe ser tenida en cuenta en relación con el alcance que puede otorgarse al hecho de su publicidad. En este sentido, el hecho de dar publicidad a estos criterios no convierte en correcto el acuerdo del tribunal, que nunca tendría facultad para alterar las bases, sino únicamente para resolver las dudas que puedan suscitarse en su interpretación. Entendemos que la claridad de la base 6.3.2.2 no requiere resolver ninguna duda.

#### **5- Ningún criterio hermenéutico autoriza a cambiar las bases**

Esta última reflexión nos permite detenernos en la valoración realizada en la consideración A.1 de su informe, sobre la aplicación de las reglas de interpretación establecidas en el código civil, en su artículo tercero. Repárese a este respecto en que el propio precepto del código prevé que en primer lugar las normas se interpretarán según el sentido propio de sus propias palabras.

Sobre este punto, debemos tener en cuenta que el principio de prioridad del texto de la ley es asumido comúnmente por la jurisprudencia como simple cauce para orientar la labor hermenéutica y, antes

*que otra cosa, se le hace jugar para obviar cuestiones de interpretación mediante la invocación del adagio que complementa dicho principio, y por el cual «in claris non fit interpretatio». Es así que la base 6.3.2.2, a nuestro entender, por su clara redacción, hace innecesaria la aplicación de otros criterios hermenéuticos.»*

Ante el importante tiempo transcurrido sin que los responsables del SVS/Osakidetza ofreciesen una respuesta expresa a esta última comunicación de fecha de 25 de junio de 1996, y como quiera que la práctica del proceso selectivo había permitido constatar la no admisión de la recomendación planteada por esta institución, este Ararteko acordó dar por finalizada su intervención en el presente asunto, al estimar agotadas todas sus posibilidades de mediación.

*OPE del SVS/Osakidetza. Aspirante perteneciente a la Unión de Iglesias Adventistas del Séptimo Día. Exigencia de adaptación del calendario de las pruebas (720/96)*

Se recibió en la institución un escrito de queja de una aspirante a las plazas de auxiliar administrativo anunciadas en la oferta de empleo público del SVS/Osakidetza, quien debido a su condición de adventista del séptimo día, había solicitado de manera reiterada la adaptación del calendario de las pruebas por motivos religiosos.

Tras contrastar debidamente la existencia de tales solicitudes de adaptación, cuya falta de contestación había motivado precisamente la intervención de esta institución, los responsables del SVS/Osakidetza hicieron llegar a este Ararteko un informe del tribunal calificador correspondiente, del que cabe destacar lo siguiente:

*«...por el Tribunal se decide (...) efectuar las pruebas a la interesada, en atención a la consideración de que el aparente mal funcionamiento de la Administración (se acredita la presentación en momento adecuado de su solicitud - copia) no debe redundar en perjuicio de la solicitante. La fecha de la prueba se concreta el (...), estimando ser un plazo razonable en atención a no dar mayor ventaja a D<sup>a</sup> (...) que a los examinandos en el examen ordinario y a dejar algún tiempo para su preparación. Se recibe por el Secretario llamada de D<sup>a</sup> (...) que solicita explicación de la tardanza en atender su solicitud. Se le emplaza a solicitar el día del examen y al Tribunal las explicaciones que estime oportunas, recomendándole se centre en preparar el examen. En ningún momento requiere un cambio de fecha ni similar. Se le asegura que el examen tendrá todas las garantías, de forma que, de aprobar y superar el resto de pruebas, su calificación integraría la lista definitiva. Reunido el Tribunal (...), la interesada no acude a la convocatoria de examen, sin tener ninguna noticia de la misma. El Tribunal entiende*

*haber concedido a D<sup>a</sup> (...) la opción de hacer el examen en fecha alternativa al sábado, tal y como solicitaba la interesada. Aunque de forma tardía, por el aparente defecto de funcionamiento del Organismo, la opción se le da en momento en que todavía, de superar las pruebas oportunas, cabía integrar a la interesada en listado definitivo de aspirantes que logran plaza. Debe ser indudable que el Tribunal ha tratado, dentro de sus facultades, de satisfacer el que entiende derecho de la interesada a profesar su religión y creencias, que en el caso se materializa en celebrar el examen en día distinto del sábado (Constitución Española y Acuerdo Español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, Ley 25/92, de 10 de noviembre).»*

En opinión de este Ararteko, las decisiones adoptadas por este tribunal calificador con el fin de adecuar la gestión del proceso selectivo a las previsiones de la Ley 25/92 por la que se aprobó el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España permitían entender superado el objeto de la queja, sin que el avanzado estado del proceso selectivo pudiera entenderse como una merma a la posterior participación de la interesada en condiciones de igualdad con el resto de aspirantes.

Por ello, una vez confirmado que los responsables del SVS/Osakidetza habían dispuesto los medios adecuados para intentar reponer el derecho inicialmente vulnerado, este Ararteko acordó poner término a su intervención, comunicándose así a la interesada promotora de la queja.

#### *OPE del SVS/Osakidetza. Prueba de acreditación de conocimientos de euskara. Denuncias de copia (737/96 y 26 más)*

Se recibieron en la institución un total de 26 quejas en las que se denunciaba una supuesta copia masiva en esta prueba específica de acreditación de conocimientos de euskara.

Las investigaciones practicadas por este Ararteko no aportaron elementos suficientes que permitieran sustentar la inicial denuncia de copia generalizada, toda vez que las quejas formuladas en tal sentido ante esta institución no pudieron ser corroboradas con datos objetivos añadidos, tales como la efectiva constatación de una falta de medios de control o el contraste de un número significativo de denuncias individuales.

Ello hizo que no pudiera plantearse, lógicamente, una falta generalizada de garantías básicas en cuanto a la racionalidad y transparencia del proceso selectivo, lo que, a su vez, obligó a descartar, ante la ausencia de una justificación suficiente, la posibilidad de una anulación y consiguiente repetición de esta prueba de euskara.

No obstante, las investigaciones practicadas sí permitieron contrastar una serie de denuncias individuales con otros elementos objetivos añadidos, cuales fueron los resultados obtenidos en el ejercicio de euskara celebrado con quince

días de antelación en el marco del concurso de traslados de ese Organismo, así como los resultados obtenidos por terceros aspirantes a los que, según las denuncias, copiaron los candidatos afectados por las quejas.

En opinión de esta institución, el contraste realizado nos situó ante unos indicios razonados y suficientes de posible desvirtuación del proceso selectivo, ya que, aun cuando los casos analizados no repercutían directamente en la propuesta de seleccionados hecha por el tribunal correspondiente, sí afectaban al orden de prelación de dicha propuesta, así como a la de la posible lista de sustituciones que se tiene proyectada con respecto a los candidatos aprobados sin plaza.

Por ello, el Ararteko recomendó una verificación definitiva del nivel real del conocimiento de euskara de los aspirantes sujetos a denuncia, en la medida en que, a juicio de esta institución, estos indicios razonados exigían una adecuada reacción del SVS/Osakidetza en orden a restablecer la objetividad del proceso selectivo.

No obstante, la negativa del Organismo a atender la recomendación formulada hizo que este Ararteko diera por agotadas sus posibilidades de intervención.

*Decreto 81/1996, de 16 de abril, por el que se establecen criterios para determinar los/as maestros/as afectados/as por modificaciones en las relaciones de puestos de trabajo (792/96)*

Dos funcionarias docentes pertenecientes al cuerpo de maestros y con destino definitivo en un centro público de la CAPV sometieron a la consideración de esta institución determinadas previsiones del Decreto 81/1996, de 16 de abril, por el que se establecen criterios para determinar los/as maestros/as afectados/as por modificaciones en las relaciones de puestos de trabajo.

Concretamente, estas docentes cuestionaban la procedencia de determinados criterios de ordenación relativos al personal proveniente de ikastolas que finalmente han confluído en la red pública, bien en su condición de personal laboral a extinguir o bien en su condición de funcionarios pertenecientes al cuerpo de maestros.

Ciertamente, el sistema educativo de nuestra Comunidad cuenta con notables singularidades que tienen su correspondiente reflejo en los distintos ámbitos o esferas de gestión educativa, entre ellas, la relativa a la gestión del personal docente al servicio de la Administración educativa vasca.

Así, el proceso de confluencia de las ikastolas en la red pública de enseñanza ha supuesto la incorporación o asunción de nuevos colectivos docentes a los que se pretende equiparar, en la medida de lo posible, con el personal fijo del sistema, bien gracias a la adquisición de la condición de funcionario de carrera o, en su defecto, garantizando su continuidad con la condición de personal laboral a extinguir.

En este sentido se pronuncia la disposición adicional segunda de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de

la CAPV, la cual advierte expresamente que: «se garantiza la igualdad entre los funcionarios que integran la función pública docente de la CAPV, con independencia de su Administración de procedencia y del procedimiento de integración o acceso a la misma».

Más en detalle, este ánimo de equiparación obliga a incorporar fórmulas de ordenación común, a pesar de la distinta condición de los docentes afectados (funcionarios de carrera/personal laboral a extinguir), en procesos de gestión de personal en los que introducir variaciones en atención a esta distinta condición resultaría inviable por la propia configuración del sistema.

Así, en procesos de redistribución como los regulados en el Decreto 81/1996, de 16 de abril, la previsión de un trato diferenciado, según se trate de funcionarios de carrera o personal laboral a extinguir, resulta a todas luces de imposible aplicación, en tanto que la adjudicación de destinos docentes se realiza atendiendo únicamente a criterios de centro/especialidad/perfil.

Por ello, y en tanto que en la adjudicación de destinos no se entra al detalle de asignación de destinos específicos, resulta obligada la fórmula prevista de ordenación común entre funcionarios de carrera y personal laboral a extinguir, ya que, en otro caso, el desplazamiento de estos últimos carecería del soporte objetivo oportuno, lo que podría llevar a plantear supuestos de posible desigualdad.

Ahora bien, en otros casos, este mismo ánimo de equiparación entre los distintos colectivos docentes no puede quedar garantizado a través de una regulación uniforme, debiendo acudir, en consecuencia, a criterios de ordenación diferenciados según las distintas situaciones de hecho, no comparables entre sí, tal y como en efecto ocurre con determinadas previsiones específicas del Decreto 81/1996, de 16 de abril.

Ciertamente, el criterio general que se establece a esta normativa es el de la antigüedad como funcionario de carrera con destino definitivo en el centro de que se trate.

No obstante, en supuestos como el recogido en el art. 39 (ikastola-centro publicado) la aplicación del mencionado criterio supondría desconocer la permanencia del personal que ha venido prestando servicios en el centro con anterioridad al proceso de confluencia, lo que se opone al espíritu general de la normativa aplicada que pretende favorecer, salvo voluntad expresa en contrario, la continuidad del personal con mayor permanencia en el centro.

Por su parte, en supuestos como el regulado en el art. 40 (fusión entre ikastola-centro publicado y centro que no reúna estas características, así como los procesos posteriores que tengan lugar en el centro resultante de la inicial fusión) la utilización del tiempo de servicios en puestos docentes correspondientes al cuerpo de maestros en centros públicos o publicados pretende consolidar este mismo criterio de permanencia, reforzando la situación del personal funcionario de la red pública que, en general, está sujeto a mayores traslados o cambios de destino, que el personal proveniente de ikastolas publicadas.

Por último, la previsión recogida en el apartado segundo de este mismo art. 40 para las integraciones derivadas del Decreto 416/1994, de 2 de noviembre,



pretende alcanzar igual objetivo que el señalado en el párrafo anterior extendiendo el tratamiento previsto para los casos de fusión a los supuestos de integración de los centros más conocidos como «herri-eskolak».

En consecuencia, y a la vista de las consideraciones que han sido expuestas, este Ararteko no apreció motivos que pudiesen fundamentar su intervención en tanto que las excepciones previstas en el Decreto 81/1996, de 16 de abril, encontraban fundamento en la distinta situación de hecho de los diferentes centros educativos, así como del personal docente destinado en los mismos, no pudiendo apreciarse, en definitiva, a juicio de esta institución, la existencia de una posible quiebra del principio de igualdad en el sentido apuntado en la queja.

### *Formación lingüística de los funcionarios en prácticas (810/96)*

Se recibió en la institución un escrito de queja de un funcionario en prácticas al servicio de la Diputación Foral de Gipuzkoa, cuya continuidad como funcionario de carrera estaba condicionada a la acreditación del perfil lingüístico tres (PL3, en adelante) con anterioridad a la finalización del período de prácticas de 18 meses de duración.

En este tiempo el interesado había logrado acreditar el PL2. Asimismo, había tomado parte en las pruebas anunciadas por el IVAP para la acreditación del PL3. La no superación de este último PL le hacía estar pendiente del resultado de unas pruebas de contraste que iban a tener lugar una vez finalizado el período máximo de 18 meses previsto para las prácticas.

Por ello instaba la mediación de esta institución, al estimar que, en todo caso, debía ofrecérsele la posibilidad de acreditar el PL3 a través de estas pruebas de contraste, máxime cuando la Diputación Foral no había dispuesto ningún tipo de medida que favoreciese su formación lingüística a lo largo del período de prácticas.

A juicio de este Ararteko, el correcto enfoque de la queja planteada exigía considerar, en primer lugar, el alcance de la obligación que corresponde a las distintas administraciones públicas de garantizar la adecuada formación de los funcionarios en prácticas, formación ésta que ha de comprender igualmente la necesaria capacitación lingüística en aquellos supuestos en los que las bases de la convocatoria que rigen el acceso permiten diferir el cumplimiento del perfil lingüístico preceptivo al final del período de prácticas y/o cursos de formación, y ello en tanto que ésta última posibilidad, expresamente recogida en el art. 98.3 de la Ley 6/89, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, únicamente cobra sentido con base en la consideración de que a lo largo del período de prácticas puede procederse a la formación lingüística necesaria que dé lugar a la superación del perfil exigido para el desempeño del puesto de trabajo de que se trate.

A este respecto, conviene señalar que la Ley de Función Pública Vasca concibe los cursos selectivos de formación y el período de prácticas como realidades íntimamente unidas. No obstante y aun entendiendo que pudieran ser dos realidades diferentes, el período de prácticas ha de tener un contenido adecuado

a las necesidades de desempeño, dado que la propia Ley 6/89, en su artículo 25.2, cuando se ocupa de los procesos selectivos, exige la necesaria adecuación del tipo de pruebas a realizar y el contenido de las funciones a desempeñar.

En consecuencia, si uno de los contenidos evaluables en el período de prácticas ha de ser el nivel de conocimiento del euskara, resulta ineludible que este concepto sea uno de los integrantes del período de prácticas, ya sea con la realización de prácticas en este terreno, si se entiende que los cursos de formación y período de prácticas son dos realidades disociables, o mediante la formación lingüística procedente, si se entiende que cursos de formación y período de prácticas son dos conceptos ligados entre sí.

Más en concreto y como quiera que en el caso que nos ocupaba las bases de la convocatoria que rigieron el acceso del funcionario incoante de la queja planteaban la acreditación del PL3 a lo largo del período de prácticas, una vez acreditado el PL1 en el curso de la fase de oposición, se hacía preciso analizar, en detalle, la formación lingüística necesaria a tal efecto.

A este respecto estimamos de interés reproducir la opinión autorizada del IVAP recabada por este Ararteko:

*«Por Resolución de 5 de julio de 1990, de la Secretaría de Política Lingüística, se estableció una referencia comparativa de carácter informativo entre la competencia lingüística de cada uno de los perfiles lingüísticos y la correspondiente a los cursos y niveles existentes en los programas de alfabetización y euskaldunización de adultos.*

*A tenor del artículo segundo de la Resolución mencionada, el perfil lingüístico uno se equipara comparativamente al nivel 6 del programa de euskaldunización de HABE, mientras que el perfil lingüístico tres viene equiparado al nivel 12 del mismo programa de euskaldunización. En el supuesto que tratamos se exige, pues, que se superen 6 niveles del programa de euskaldunización de HABE en 18 meses.*

*Con el fin de determinar las horas necesarias de formación lingüística necesarias para superar cada uno de los niveles de euskaldunización de HABE, sirva como parámetro el crédito horario establecido en la Resolución de 5 de octubre de 1992, del Director del Instituto Vasco de Administración Pública, por la que se da publicidad a la modificación del modelo de convenio a suscribir entre dicho Instituto y los Entes de la Comunidad Autónoma del País Vasco contemplados en la disposición adicional segunda del mismo, en materia de capacitación lingüística del personal al servicio de aquellos.*

*Habida cuenta de que el Instituto Vasco de Administración Pública y HABE establecieron un Convenio el 21 de diciembre de 1989 en el que se regulan los principios y líneas directrices de actuación en su colaboración en orden a impulsar la normalización lingüística de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma, los créditos horarios que reflejan la Resolución de 5 de octubre de 1992 del Director del IVAP anteriormente mencionado, parten ineludiblemente de la*

*consideración de la dedicación horaria necesaria para la superación de cada nivel de euskaldunización de HABE, niveles que serán los que seguirán los empleados públicos en su euskaldunización.*

*La Resolución de 5 de octubre de 1992 del Director del IVAP que tratamos, establece, en su base sexta, párrafo segundo, que 'el número de horas lectivas que costeará el IVAP será el equivalente al crédito horario que se indica en el anexo I', siendo que en tal anexo se indica que quien parte de un nivel 6 precisa de un total de 864 horas para llegar al tercer perfil lingüístico, por estimarse que son precisas 144 horas lectivas para superar cada perfil lingüístico.*

*En el supuesto objeto de este informe, tenemos que el empleado funcionario en prácticas tiene una jornada partida y no dispone de ningún espacio en el horario laboral para su formación lingüística.*

*Fuera del horario laboral del funcionario al que se refiere este informe, la disposición de cursos de euskara en los euskaltegis públicos y privados es únicamente la de cursos de dos horas diarias.*

*Así pues, en 18 meses -con sus correspondientes festivos y vacaciones- en cursos de 2 horas diarias habrían de poder alcanzarse el total de 864 horas de formación lingüística en euskara, lo cual resulta imposible totalmente.»*

Conviene precisar o subrayar que la imposibilidad de pasar del PL1 al PL3 en el caso de este funcionario no derivaba de las disposiciones contenidas en las bases de selección, las cuales no habían hecho sino trasladar una posibilidad habilitada por normas de rango superior.

En efecto, las disposiciones de la Ley de Función Pública Vasca así como del Decreto 224/89, de 17 de octubre, que prevén la posibilidad de diferir el cumplimiento del perfil lingüístico preceptivo, han de ser integradas con otra serie de disposiciones que advierten sobre la necesidad de asegurar la adecuada capacitación lingüística, así como la formación permanente del personal al servicio de las administraciones públicas vascas (art. 69.2 y 97.8 de la Ley 6/89, de 6 de julio), de forma que la aplicación de una norma jurídica que resulta perfectamente viable no derive hacia la imposibilidad de su contenido, extremo éste último que conllevaría la sanción de su nulidad.

Sentada esta primera cuestión que, a juicio de este Ararteko, era la determinante para el correcto tratamiento de la queja no pudimos eludir pronunciar-nos sobre la alegación formulada por el interesado con respecto a la necesidad de permitirle realizar una segunda prueba o examen de contraste.

El Decreto 238/1993, de 3 de agosto, por el que se articulan diversas medidas para la aplicación del proceso de normalización del uso del euskara, determina las distintas formas de acreditación de los perfiles lingüísticos:

- a) pruebas específicas que al efecto se celebren en los procesos selectivos de ingreso o en los convocados para la provisión interna de puestos de trabajo.

- b) convocatorias periódicas que, con esa específica finalidad, se realicen por el Instituto Vasco de Administración Pública o por cualquiera de las administraciones públicas.

En casos como el de los funcionarios en prácticas cuyos nombramientos como funcionarios de carrera se encuentran supeditados a la superación de un determinado perfil lingüístico, la elección entre una u otra forma de acreditación es un extremo que parece quedar al arbitrio de la administración a la que compete la confirmación de tales nombramientos como funcionarios de carrera.

En este sentido, la Diputación Foral de Gipuzkoa bien hubiera podido optar por establecer una prueba específica de acreditación de perfiles lingüísticos para aquellos funcionarios en prácticas que, como el interesado, estaban pendientes de superar un determinado perfil que les posibilitase su continuidad como funcionarios de carrera. Es más, esta fórmula hubiera permitido obviar la cuestión planteada por este interesado en sus alegaciones en cuanto a la necesidad o no de permitirle realizar una segunda prueba o examen de contraste.

Sin embargo, la opción elegida por la Diputación de Gipuzkoa fue la de sumarse a la convocatoria ordinaria realizada por el IVAP, mediante Resolución de 16 de abril de 1996 (BOPV de 25), cuya base primera permitía la participación de los funcionarios en prácticas al servicio de cualquier Administración de la CAPV.

Ello hacía que, en opinión de este Ararteko, hubiera de estarse a lo dispuesto para este tipo de convocatorias por el apartado séptimo del artículo 3 del ya citado Decreto 238/1993, de 3 de agosto, en cuanto a la posibilidad de unas segundas pruebas o exámenes de contraste, puesto que la admisión y posterior participación de los funcionarios en prácticas en esta convocatoria realizada en abril de 1996 no había sido objeto de ninguna excepción o cautela en lo relativo a la finalización de la duración máxima del período de prácticas.

Lo contrario supondría tanto como admitir que la Diputación de Gipuzkoa pudiese volver o desconocer sus propios actos, al margen de todo procedimiento, negando al interesado el ejercicio de un derecho previamente reconocido al optar porque la forma de acreditación de perfiles se llevase a cabo a través de la convocatoria ordinaria realizada por el IVAP.

Por todo ello, con base en las anteriores consideraciones, este Ararteko resolvió dirigir al Ilmo. Sr. Diputado Foral de Presidencia de Gipuzkoa la recomendación que seguidamente se reproduce:

- «1. *Que por parte de esa Diputación Foral se instrumenten las medidas oportunas que permitan la adecuada capacitación lingüística del funcionario en prácticas (...), en atención a los créditos horarios previstos por el IVAP en orden a impulsar la normalización lingüística del personal al servicio de las administraciones públicas vascas.*
2. *Que en todo caso, se permita a este interesado la realización de una segunda prueba o examen de contraste en el marco de la*

*convocatoria ordinaria anunciada por el Instituto Vasco de Administración Pública en abril del presente año de 1996.*

3. *Que, por último, se proceda a colmar el vacío normativo actualmente existente en cuanto a los términos y condiciones conforme a las que se ha de desarrollar la formación lingüística de los funcionarios en prácticas al servicio de esa Diputación Foral, en atención a los criterios ya normalizados por el Instituto Vasco de Administración Pública.»*

Al tiempo de cerrar la elaboración de la presente memoria nos consta la admisión de la recomendación formulada con respecto a la necesidad de permitir el acceso del interesado a las pruebas de contraste.

Asimismo, nos consta que se encuentra en trámite de elaboración la modificación de la normativa reguladora de la asistencia a cursos de formación de euskara del personal de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en la que se incluirá expresamente a los funcionarios en prácticas, posibilitándoles diversas compensaciones horarias, que se enmarcará en el contexto de la nueva regulación que habrá de aplicar como consecuencia de la aprobación por el Parlamento del nuevo período de planificación de los perfiles lingüísticos para las administraciones públicas.

#### *OPE del SVS/Osakidetza. Modificación de la convocatoria para la realización de pruebas de idiomas (830/96)*

Se recibió en la institución un escrito de queja de una aspirante a plazas de médicos de medicina general de equipos de atención primaria, debido a la forma en que se había efectuado la convocatoria de las pruebas de idiomas en la oferta de empleo público de este organismo.

Así, si bien la inicial convocatoria había sido prevista para el día 6 de julio, a las 15.00 horas, en la Facultad de Medicina del campus de la UPV/EHU en Leioa, sin embargo, 48 horas antes de la celebración de esta prueba, con lo que se daba oportuno cumplimiento a los plazos mínimos legalmente previstos, se habían alterado los términos de la convocatoria, variando el lugar y hora de celebración, convocándose esta vez en la Feria de Muestras de Bilbao, a las 12.30 horas.

Las razones que, al parecer, llevaron a modificar la inicial convocatoria, no fueron otras que las de intentar adecuar las condiciones del recinto al elevado número de opositores que solicitaron tomar parte en las mismas, lo que, en opinión de este Ararteko, justificaba el cambio de lugar de celebración.

Por el contrario, las razón dada para el cambio de hora de realización de las pruebas y que, según se indicaba en el escrito de queja, no fue otra que la de procurar que los exámenes no finalizasen demasiado tarde, hacía que, a juicio de este Ararteko, esta última decisión sí pudiera resultar poco adecuada al principio de publicidad que ha de presidir los procesos selectivos de acceso, si se tienen en

cuenta los serios inconvenientes que dicho cambio había supuesto para los aspirantes interesados en la realización de estas pruebas de idiomas, que, en algunos casos y ante el adelanto horario acordado, no pudieron siquiera concurrir a esta nueva convocatoria.

Por ello, este Ararteko estimó oportuno dirigir a los responsables del SVS/Osakidetza una petición de información con el fin de conocer y corroborar los posibles motivos que llevaron a acordar este discutido adelanto horario.

Tras analizar el contenido del escrito de contestación que se hizo llegar a esta institución en respuesta a nuestro requerimiento de información, este Ararteko estimó necesario formular la siguiente recomendación con base en las conclusiones que asimismo se reproducen:

*«Ciertamente, tal y como avanzábamos en nuestro anterior escrito (...), esta segunda convocatoria de pruebas de idiomas, que ha motivado la interposición de la queja que nos ocupa, no plantea inconvenientes en cuanto a la necesaria observancia de los mínimos de plazos y de publicidad previstos en la normativa vigente.*

*No obstante y ante las importantes consecuencias que un cambio de convocatoria como el acordado puede llegar a tener en los numerosos opositores interesados en los procesos selectivos a los que tal convocatoria afecta, este Ararteko cree necesario llamar la atención sobre la necesaria motivación que ha de acompañar a dicha decisión, puesto que, de lo contrario, bien podría plantearse la existencia de un ejercicio abusivo de una facultad administrativa que, aunque discrecional, ha de quedar suficientemente justificada.*

*A este respecto, ya en nuestro anterior escrito (...), admitíamos que, en opinión de esta institución, cuestiones organizativas como la de intentar adecuar las condiciones del recinto al elevado número de opositores, soportaban, de manera suficiente, el cambio de lugar de celebración de las pruebas.*

*Sin embargo, en lo que al cambio de horario se refiere, ese organismo continúa sin ofrecer una mínima motivación, al margen de las genéricas cuestiones organizativas, que permita contrarrestar los evidentes perjuicios que se han causado a opositores como el que ha formulado la presente queja, así como a otros opositores residentes fuera de la CAPV, los cuales, debido a la urgencia y limitada publicidad del nuevo llamamiento y habida cuenta el adelanto que implicaba esta segunda convocatoria, no tuvieron posibilidad material de acudir al nuevo lugar de celebración de las pruebas por no existir margen temporal alguno.*

*Por todo ello, en la medida en que aún es posible reparar los efectos negativos que para algunos de los opositores ha acarreado el modo en que ha sido configurada esta segunda convocatoria, este Ararteko de conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, tiene a bien dirigirle la siguiente recomendación:*

*Que procedan a la realización de las pruebas de idiomas a todos aquellos opositores que ante la urgencia y limitada publicidad con la que fue anunciada la segunda convocatoria y ante el adelanto horario que la misma implicaba, se vieron imposibilitados para concurrir a estas pruebas.»*

En esta ocasión, los responsables del SVS/Osakidetza acordaron dar cumplimiento a la recomendación formulada por esta institución, lo que, lógicamente, ante la desaparición del objeto de la queja, motivó el cierre y archivo del expediente.

*Funcionarios docentes adscritos al primer ciclo de la educación secundaria obligatoria. Imposibilidad de ocupar plazas en servicios de apoyo e investigación a la docencia en régimen de comisión de servicios (1090/96)*

Se recibió en la institución un escrito de queja en relación con la convocatoria hecha pública, mediante Resolución de 18 de septiembre de 1996, del Director de Gestión de Personal, para la provisión, en régimen de comisión de servicios, de diversas plazas vacantes en servicios de investigación y apoyo a la docencia.

El motivo de queja puede resumirse señalando que el interesado promotor de la queja se oponía a una específica previsión de esta convocatoria, por cuanto que impedía que el personal que hubiera conseguido puesto definitivo en el primer ciclo de la educación secundaria obligatoria (ESO, en adelante), a través del proceso regulado por el Decreto 35/1996, de 13 de febrero, pudiera ser seleccionado para ocupar estas plazas en comisión de servicios.

Fundamentaba su queja señalando que, en su opinión, lo preceptuado en el art. 9 del Decreto 35/1996, de 13 de febrero, obligaba a la permanencia, al menos durante dos años, en el nuevo puesto de destino definitivo, pero no restringía los demás derechos del funcionario afectado, entre otros, el de poder participar en los concursos para la provisión de vacantes en régimen de comisión de servicios.

Al mismo tiempo, advertía sobre la aplicación parcial de esta medida según se tratase de unos servicios de apoyo u otros, ya que, según manifestaba, la Administración educativa no parecía haber planteado ningún obstáculo para que funcionarios recién adscritos al primer ciclo de la ESO siguieran ocupando puestos vacantes, en régimen de comisión de servicios, en ciertos servicios de apoyo; entre ellos: IRALE, centros de recursos de invidentes (CRIs), barnetegis, liberados sindicales y otros.

Por ello, con el fin de dar un tratamiento adecuado a la queja, este Ararteko interesó la colaboración de los responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación y solicitó la emisión de un informe en el que se valorasen las distintas alegaciones planteadas por el interesado.

En contestación a esta petición de información, el Director de Gestión de Personal del citado departamento hizo llegar a esta institución un informe que estimamos interesante reproducir en su totalidad:

*«El artículo 9 del Decreto 35/1996 establece que quienes como consecuencia de este proceso obtengan plaza en la ESO deberán permanecer en la misma un mínimo de dos años. Efectivamente, tal y como dice el reclamante, el alcance de este precepto es el mismo que se le da en la normativa reguladora de los concursos de traslados, no impidiendo ello, por sí, el poder acceder a otras plazas en régimen de comisión de servicios.*

*Si se establece tal impedimento no es por los motivos que el Sr (...) dice, sino porque el Departamento de Educación considera como prioritario que durante el curso 1996-97 el personal que ha obtenido destino definitivo en el primer ciclo de la ESO lo desempeñe efectivamente. La puesta en marcha de un nuevo nivel educativo exige, en aras de la calidad educativa, que el profesorado que ha accedido al mismo permanezca en el centro al menos durante el primer curso, el de su puesta en marcha, ya que éste es el momento más delicado, el del arranque, en la implantación de la reforma.*

*La Administración, en uso de su potestad autoorganizatoria, orientada en todo caso a cumplir con la mayor eficacia los fines encomendados, por supuesto que sin violar derechos individuales de sus trabajadores, ha de gestionar los recursos humanos con que cuenta de la manera más efectiva posible. Es en este sentido en el que este Departamento ha considerado como prioritario el que las plantillas que conforman el primer ciclo de la ESO permanezcan en la medida de lo posible en sus centros.*

*Además, para centrar la cuestión, hay que tener en cuenta que la convocatoria controvertida lo es para cubrir plazas en los servicios de investigación y apoyo a la docencia durante el curso 1996-97 en régimen de comisión de servicios, esto es, temporalmente, tanto en cuanto a la figura jurídica que se utiliza, como en cuanto a la duración.*

*Por otra parte, desde el Departamento, reiteradamente desde al menos el mes de febrero último, se ha indicado que quienes accedan a la ESO habrán de incorporarse a la misma, salvo contadas excepciones que se explican en el siguiente punto. En este sentido nos hemos manifestado en sucesivas reuniones con los sindicatos, y en cuantas consultas se han producido. Incluso en el momento de solicitar las plazas para adscribirse a la ESO, no hay que olvidar que fue un proceso voluntario, a nadie se obligó a adscribirse definitivamente en la misma, ante consultas de interesados e interesadas se insistió en que si querían permanecer en comisión de servicios en los COPs durante el próximo curso, no podían adscribirse a la ESO, y hubo personas que así actuaron. El planteamiento, por tanto, fue siempre público.*



*Respecto a la segunda cuestión que plantea el interesado, he de decirle que a los únicos funcionarios y funcionarias que habiendo obtenido destino en la ESO se les ha permitido continuar en comisión de servicios en otros lugares han sido aquellos y aquellas que se encontraban como profesores y profesoras de IRALE, de los Centros de Recursos de Invidentes (CRIs) o de los barnetegis. Siguiendo la argumentación expresada en el punto anterior, el Departamento ha considerado que la especial peculiaridad de estos servicios hace que el correcto desempeño de esos puestos requiera un plus de experiencia y adaptación respecto al que requieren los demás.*

*Respecto a los liberados sindicales únicamente podemos decir que la normativa que regula tal figura no permite limitación alguna, por lo que si alguna central sindical libera a alguna persona ineludiblemente se le ha de aceptar en tal situación.*

*Por tanto, no se ha discriminado a nadie, sino que se han tratado igual supuestos iguales, y si se ha diferenciado ha sido entre colectivos distintos, y por los motivos en este informe expuestos.»*

En opinión de este Ararteko, las razones dadas en este informe, tanto para justificar la permanencia de los docentes recién adscritos a plazas de ESO como para explicar el distinto trato según los diferentes servicios de apoyo, eliminaban toda tacha de arbitrariedad de la decisión adoptada por la Administración educativa, al tiempo que impedían plantear un supuesto trato desigual entre afectados.

Por ello, no apreciándose, en definitiva, motivos suficientes que pudiesen justificar la intervención de esta institución, se acordó suspender la tramitación de la queja.

### **3.5.2.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

*Daños causados por una inundación en el material escolar propiedad de una asociación de padres. Reparación en igual cantidad a la valorada por el Consorcio (296/95)*

Las inundaciones de 1992 causaron daños en los bienes de un centro público de San Sebastián. Entre estos había bienes adquiridos como material escolar por la asociación de padres de alumnos por un valor determinado.

Los daños en los bienes que eran propiedad de la asociación habían sido cuantificados por el Consorcio de Seguros, y una vez que este pagó al Ayuntamiento la cantidad correspondiente a los daños causados por la inundación en San Sebastián, la asociación solicitó la parte correspondiente.

El Ayuntamiento se negó al pago por entender que, fundamentalmente, la reparación de material escolar corresponde al Departamento de Educación, y que además la aportación del Ayuntamiento cubría las demás necesidades.

El daño a reparar había sido determinado y cuantificado en el pago total del Consorcio de Seguros al Ayuntamiento, y no se discutía la propiedad de la asociación sobre los bienes. Por estas razones, el Ararteko entendía que la negativa era injustificada y así se comunicó al Ayuntamiento.

Posteriormente, antes de que se contestase a nuestro escrito, el Ayuntamiento llegó a un «acuerdo» con la asociación de padres para el pago de una determinada cantidad.

A pesar de que la cantidad pagada fue inferior a aquella en la que se habían valorado los daños, el Ararteko entendió que existían suficientes datos para considerar que dicho «acuerdo» tenía naturaleza de tal entre ambas partes.

Después de comunicar esta decisión a las dos partes, recalcando sin embargo al Ayuntamiento que nuestros argumentos no habían sido cuestionados, se suspendió nuestra actuación sobre el caso.

*Sobre la indefensión generada en un procedimiento sancionador y la vulneración del derecho a la presunción de inocencia en la resolución del mismo en expediente incoado por infracción del horario de depósito de basuras (729/95)*

El Ayuntamiento de Basauri ordenó la incoación de un expediente por infracción de la Ordenanza municipal reguladora de la recogida de basuras y sancionó al interesado teniendo como único elemento incriminatorio de cargo el hecho de que los funcionarios de la policía local encontraran en el interior de una bolsa de basura depositada fuera del horario habilitado para ello, documentos que relacionaban su contenido con el reclamante en queja.

De la documentación obrante en el expediente que fue remitido por la referida corporación municipal se pudo concluir lo siguiente:

- 1- Se infringió el derecho a la defensa, pues la providencia de incoación del expediente, que otorgaba el pertinente trámite de audiencia, tras un único intento infructuoso de notificación personal y sin que se constatará la concurrencia de los supuestos previstos en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fue notificado edictalmente. Al amparo de las previsiones contenidas en el referido precepto y de la jurisprudencia sobre la notificación edictal de los actos administrativos (SS. TC 9/1981, 63/1982, 1/1983, 117/1983, 22/1987, 72/1988, 242/1991, STS 10 de noviembre de 1993...), el Ararteko llegó a la conclusión de que la notificación edictal de la providencia incoatoria no podía tener efecto alguno. Por otro lado, el expediente debía haber sido objeto del archivo pertinente, dando cumplimiento a las previsiones del artículo 6.2 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, pues, como pudo constatarse,

incluso en el supuesto de que la notificación edictal hubiere cumplido las exigencias del ordenamiento jurídico, su inserción en el boletín oficial correspondiente y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento tuvo lugar en un plazo superior a dos meses contados desde la fecha en la que se ordenó la incoación del expediente.

- 2- Al no haber tenido conocimiento del inicio del procedimiento sancionador, el interesado no pudo defenderse a lo largo de su tramitación, generándose indefensión. Como tiene sentado el Tribunal Supremo (Sentencia de 12 de febrero de 1992), el trámite de audiencia «...que goza de una explícita consagración constitucional (artículo 105) y en íntima conexión con normas fundamentales como el derecho a la defensa y el principio de que nadie puede ser condenado sin ser oído (artículo 24), goza de larga tradición en nuestro sistema jurídico, siendo considerado por la jurisprudencia como trámite esencial y fundamental (...), dando lugar su omisión a la anulación del acto recurrido cuando se constata que ha producido una auténtica indefensión al recurrente o una disminución efectiva y real de garantía».

Teniendo en cuenta que el procedimiento objeto de comentario era de carácter sancionador, en el que el trámite de audiencia es exigido específicamente -artículo 135 de la Ley 30/1992 y 16 y 19 del Reglamento de Procedimiento-, y habiendo sido la primera noticia tenida por el interesado la notificación de la resolución sancionadora, el Ararteko concluyó que la indefensión causada tenía carácter insubsanable.

- 3- Finalmente, el hecho de que, como se ha dicho anteriormente, el único elemento incriminatorio tenido en cuenta por la corporación municipal para imponer la sanción, fue el haber encontrado en la bolsa de basura dejada fuera del horario habilitado para ello documentación que le relacionaba con su contenido, infringe en derecho a la presunción de inocencia pues, a falta de otra actividad probatoria que no se desarrolló, esta realidad no implica de manera indubitada que el interesado fuera la persona que depositó la bolsa de basura incumpliendo el régimen de horarios.

Por todo lo anterior se recomendó al Ayuntamiento de Basauri la revocación de oficio de la sanción impuesta. La recomendación fue aceptada.

*Sobre la vulneración del principio de presunción de inocencia en la resolución dictada en un expediente sancionador tramitado por una infracción de la Ordenanza municipal reguladora del horario de depósito y recogida de basuras (834/95 y 925/95)*

El Ayuntamiento de Basauri incoó sendos expedientes sancionadores a vecinos de la localidad por una supuesta infracción del horario de depósito de basuras. Las resoluciones sancionadoras tuvieron en cuenta como único elemento

inculpatario de cargo el hecho de que los agentes de la policía local, cuando inspeccionaron el interior de una bolsa de basura depositada fuera de horario, encontraron en su interior documentos que relacionaban su contenido con los sancionados, posteriormente reclamantes en queja.

El Ararteko valoró que este único elemento de prueba no determina, de manera indubitada, la responsabilidad de los interesados en relación con la constatación del ilícito administrativo, pues para destruir el principio de presunción de inocencia, la prueba de los hechos debe ir acompañada de la prueba de la responsabilidad del sujeto en la comisión de los mismos (STS de 2 de julio de 1990). El haber encontrado en la bolsa de basura documentos que se relacionan con los interesados no supone, necesariamente, que hayan sido éstos quienes las hubieren depositado en la vía pública, fuera del horario establecido. Al no haberse desarrollado a lo largo de la tramitación de los expedientes administrativos actividad probatoria alguna dirigida a demostrar la culpabilidad de los interesados, no puede serles exigida responsabilidad alguna en relación con el ilícito cometido, con fundamento exclusivo en el hecho citado. En consecuencia el Ararteko concluyó que las resoluciones sancionadoras habían infringido el principio constitucional de presunción de inocencia previsto en el artículo 24.2 de la CE positivizado por el artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y recomendó al Ayuntamiento de Basauri la revocación de la sanción impuesta. La recomendación fue aceptada.

#### *Sobre el incremento de la cuota anual a los beneficiarios de la Fundación «Estadio S.D.» (1118/95)*

La institución del Ararteko recibió 60 quejas en relación con la subida de la cuota anual de socio de la Fundación Estadio, con sede en Vitoria, entidad dedicada a la promoción del deporte a través de instalaciones como piscinas, pistas de tenis, etc.

A mediados del mes de diciembre de 1995, los socios, que hasta ese momento abonaban una cuota anual de adulto de unas 15.000 ptas., recibieron una circular en la que se les advertía de la necesidad de establecer determinadas relaciones financieras con la Caja Vital si querían mantener esta cuota, o de lo contrario la cuota anual a abonar ascendería a 30.000 ptas.

En un primer momento, los servicios jurídicos del Ararteko examinaron las posibilidades de intervención de esta institución en la esfera de actuación de esta fundación privada.

De la legislación vigente en materia de fundaciones, y en particular de la Ley de Fundaciones del País Vasco, de 17 de junio de 1994, se deduce claramente que el control de las fundaciones y el aseguramiento del respeto a la legalidad en su funcionamiento corresponde al Protectorado. En la Comunidad Autónoma del País Vasco el Protectorado es ejercido por el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, y está asistido por una

Comisión Asesora formada por representantes de distintos departamentos del Gobierno.

Así, si el Protectorado advirtiera una desviación grave entre los fines fundacionales y la actividad realizada por la Fundación, podría requerir de su órgano rector la adopción de las medidas que estimara pertinentes para su corrección.

Si este requerimiento no fuese atendido, las prerrogativas del Protectorado incluyen la posibilidad de asumir la gestión provisional de la actividad de la Fundación, previa autorización judicial.

A este respecto, la institución del Ararteko estimó preciso recordar que según la citada Ley vasca de Fundaciones, la finalidad de estas entidades «deberá servir un interés general» y «deberán actuar con criterios de objetividad en la selección de sus beneficiarios».

Por otro lado, según la misma ley, los servicios que presta una fundación podrán ser remunerados siempre que ello «no implique una limitación injustificada del ámbito de sus posibles beneficiarios».

A juicio del Ararteko, la nueva exigencia impuesta por la Junta del Estadio a sus abonados, consistente en la domiciliación de su nómina, la formalización de un préstamo hipotecario, etc. tenía todos los visos de ser contraria a los principios contenidos en la Ley.

Desde este punto de vista, el Ararteko remitió un escrito al Consejero titular del Departamento en el que se integra el Protectorado, dándole traslado de las quejas presentadas para que se procediera a su estudio y, en su caso, se adoptaran las medidas oportunas.

Con fecha 3 de abril de 1996, mediante comunicación dirigida al Presidente de la Fundación «Estadio S.D.», y trasladada al Ararteko, el Protectorado de Fundaciones estimó, entre otros aspectos, que el acuerdo adoptado para la subida de cuotas no era ni objetivo ni razonable, y por lo tanto generaría una discriminación injustificada contraria a la ley.

Finalmente la Junta de Patronato de la Fundación optó por mantener una cuota idéntica para todos los socios, independientemente de su relación con la entidad Caja Vital, acatando de esta manera el contenido de la comunicación cursada desde el Protectorado de Fundaciones.

En este sentido, declarada ilegal la subida aprobada por la Junta del Estadio y paralizado su cobro, se entendió resuelto el objeto de las quejas y se procedió al archivo de los expedientes.

### 3.5.3. ACTUACIONES DE OFICIO

#### *Convocatoria del Ayuntamiento de Oyón/Oion para la provisión temporal de puestos de trabajo en las piscinas municipales (63/96OF)*

Esta institución tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la selección de personal que se estaba llevando a cabo en el Ayuntamiento

alavés de Oyón/Oion para la cobertura de ciertos puestos de trabajo en las piscinas municipales.

Algunas de las apreciaciones que se recogían en estas noticias de prensa hicieron temer que el proceso selectivo establecido al efecto pudiera no resultar adecuado a los principios de igualdad, mérito y capacidad que, como es sabido, han de presidir el acceso a los empleos públicos. Concretamente, se cuestionaba la posible existencia de una discriminación por razón de sexo al considerarse más idóneo al personal femenino para labores de taquilla y limpieza y al personal masculino para tareas de mantenimiento y colaboración.

Por ello, en uso de la facultad reconocida en el art. 11 b) de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, este Ararteko requirió a la alcaldía de este ayuntamiento la emisión de un informe en el que se clarificasen distintos aspectos del proceso selectivo cuestionado.

El análisis de la información remitida permitió a esta institución detectar las siguientes irregularidades:

### 1. Sistema de selección

A la vista del contenido del certificado expedido por el secretario de la referida corporación en cuanto a los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento Pleno en sesión ordinaria celebrada el 26 de abril de 1996, parecía que la intención inicial de la corporación consistía en que la selección de los posibles candidatos se llevase a cabo a través del sistema de concurso, toda vez que, al margen de los requisitos de admisión, se recogían una serie de méritos a valorar lógicamente en una fase de concurso.

Sin embargo, el acta de la Comisión de Régimen Interior y Personal dejaba constancia de la utilización de un sistema distinto -el puro sorteo- mediante el que se obviaban los méritos previamente establecidos en el anterior acuerdo del Ayuntamiento Pleno.

En este punto, esta institución no pudo sino recordar el carácter tasado de los distintos sistemas de selección de personal al servicio de las administraciones públicas (concurso, oposición o concurso-oposición), advirtiendo lo irregular del sistema empleado por la corporación, totalmente contrario a los principios de mérito y capacidad que han de presidir el acceso a los empleos públicos.

### 2. Requisitos de admisión

Nuevamente, los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento Pleno con fecha de 26 de abril de 1996 se limitaban a señalar como requisitos de admisión: 1) mayoría de edad, 2) demanda de empleo y 3) titulación exigida en la normativa sobre piscinas de uso colectivo.

De todos ellos, el único que merecía el reproche de esta institución era el relativo a la condición de demandante de empleo, por cuanto que el mismo supone una clara quiebra de los principios de igualdad, mérito y

capacidad al no guardar ninguna correspondencia con las condiciones propias de desempeño del puesto de trabajo convocado.

Sin embargo, el acta de la Comisión de Régimen Interior y Personal dejaba constancia de la exigencia de nuevos requisitos: 1) empadronamiento en Oyón/Oion, 2) percepción de subsidio, 3) determinada antigüedad en la condición de demandante de empleo y 4) condición de varón o mujer en función de cada uno de los puestos convocados.

Todos estos requisitos añadidos suponían una nueva quiebra de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el sentido ya apuntado con respecto a la condición de demandante de empleo.

### 3. Méritos a valorar

Si bien los posibles méritos alegados por los aspirantes no habían tenido ninguna incidencia en el sistema de selección, habida cuenta el sistema de sorteo empleado, no pudimos obviar un último comentario en función de los inicialmente previstos en el acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 26 de abril de 1996, concretamente los relativos a 1) empadronamiento en Oyón/Oion, 2) antigüedad como demandante de empleo, 3) percepción de subsidios y 4) cargas familiares.

En opinión de esta institución, salvo que la selección de este tipo de personal laboral temporal se integrase en un programa de reinserción de personas desfavorecidas propiciada por los servicios de bienestar social del ayuntamiento, la valoración de este tipo de méritos volvía a no guardar relación con los principios de mérito y capacidad que han de presidir el acceso al empleo público.

Por todo ello, con base en las anteriores conclusiones, este Ararteko acordó dirigir al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Oyón/Oion, la siguiente recomendación que necesariamente hubo de tener un carácter futuro ante la demora del Ayuntamiento en colaborar con esta institución:

*«Que en futuros procesos de selección de personal que se lleven a cabo por ese Ayuntamiento:*

- 1. se utilicen los sistemas selectivos ya determinados en la legislación de ingreso del personal al servicio de las administraciones públicas (concurso, oposición o concurso-oposición)*
- 2. se requieran únicamente aquellas condiciones de acceso que vengan dadas por los requisitos de desempeño del puesto de trabajo y con absoluto respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad que han de presidir el acceso a los empleos públicos.*
- 3. y, por último, se valoren méritos necesariamente ligados a estos mismos principios de mérito y capacidad, salvo que programas tendentes a la reinserción social de personas desfavorecidas justifiquen la toma en consideración de circunstancias económico-laborales de estas últimas.»*

El Ayuntamiento de Oyón/Oion comunicó a esta institución la admisión de la recomendación emitida, por lo que este Ararteko acordó el cese de su intervención.

### 3.6. HACIENDA

#### 3.6.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 1996 el número de quejas recibidas en el área de Hacienda ha sido de 160, lo que supone consolidar la tendencia iniciada en el año 1995, en el que las mismas se duplicaron.

Por subáreas la distribución ha sido la siguiente:

- Tributos forales .....	70
- Impuestos municipales .....	37
- Precios públicos .....	15
- Tasas municipales .....	27
- Otros .....	11

En materia de tributos forales, dentro del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la práctica de las distintas deducciones de la cuota sigue siendo un aspecto generador de numerosas quejas.

Por su importancia en cuanto al número de expedientes tramitados, podemos destacar los problemas relacionados con la deducción por inversión en vivienda habitual. Una de las cuestiones planteadas es la de determinar qué ha de entenderse por tal concepto, y si comprende la adquisición de los anejos, como garajes y trasteros, cuestión que a partir del ejercicio 1995 y en el Territorio Histórico de Gipuzkoa se ha solventado mediante la aprobación de una circular interpretativa del Director de Hacienda. Otra cuestión era la relativa a la acreditación formal de la inversión de las cantidades depositadas en cuentas de ahorro-vivienda, que de no producirse conlleva la exigencia por las haciendas forales de la devolución de los importes deducidos más sus correspondientes intereses.

También fueron motivo de estudio los condicionantes impuestos por Hacienda para la admisión de la deducción por minusvalía en los supuestos en que el sujeto pasivo, pese a tener reconocida una invalidez permanente por el sistema de Seguridad Social, no había obtenido el correspondiente certificado de las diputaciones forales.

La queja planteada por una contribuyente propició que se formulara una recomendación a la Hacienda Foral de Gipuzkoa en el sentido de ampliar los límites fijados en la actualidad para la práctica de la deducción por personas a cargo del cuidado de los hijos menores de seis años.

Continuando con este impuesto, durante 1996 se han vuelto a plantear algunas quejas relativas a la imposibilidad de variar la opción de tributación ejercitada respecto de un mismo año.



Convencidos de que la actual redacción del art. 88 de las normas forales del IRPF posibilita situaciones de hecho injustas, que entran en colisión con el principio constitucional de capacidad contributiva, se optó por trasladar al Defensor del Pueblo la solicitud de modificación de este precepto, que atendiendo al texto del Concierto económico correspondería a las Cortes Generales.

Otra cuestión que ha requerido su análisis y posterior traslado al Defensor del Pueblo, ha sido la actual configuración del concepto de unidad familiar a efectos del IRPF. Los efectos negativos derivados del acceso a la mayoría de edad del menor de los hijos en las unidades familiares en que el cabeza de familia es una persona separada, divorciada o viuda, justifican a juicio de esta institución una modificación del art. 87 de la Ley del IRPF, y su reflejo en las correspondientes normas forales.

Dentro de este apartado hay que destacar, por último, las quejas planteadas por trabajadores autónomos contra el régimen de estimación aplicado por defecto a su actividad, y que en ocasiones determina que el rendimiento neto calculado supere el obtenido realmente.

En el aspecto procedimental, puede citarse la queja tramitada ante la Diputación Foral de Álava por incumplimiento de los requisitos que, según la normativa vigente, han de reunir las providencias dictadas en el procedimiento ejecutivo de apremio, y que derivó en el compromiso por parte de esta administración de subsanar los defectos detectados.

En el ámbito de los tributos locales cobran especial relieve las quejas derivadas de la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tanto en cuanto a su falta de notificación personal, como tributo de cobro periódico, como a la valoración de los inmuebles gravados, cuyos propietarios consideran excesiva atendiendo a sus características estructurales y de ubicación. De igual manera, la elevación del tipo de gravamen aprobada por los ayuntamientos y su repercusión en la cuota a pagar por este impuesto han provocado el malestar de amplios grupos de población.

Se registraron dos quejas relacionadas con la exigencia del pago del Impuesto Sobre Vehículos de Tracción Mecánica a titulares que, pese a haber vendido el vehículo y notificado la transmisión a las jefaturas de Tráfico, no se habían asegurado de que el trámite de transferencia se hubiera formalizado por el comprador. Los propios tribunales se han pronunciado al respecto advirtiendo que el sujeto pasivo del impuesto seguirá siéndolo quien figure como titular en el correspondiente registro de Tráfico.

Pero no obstante, una vez más debemos referirnos con carácter singular a las quejas relativas al cobro de tasas y precios públicos por prestación de servicios de competencia municipal.

El suministro de agua potable, pese al escaso importe medio de los recibos girados, acapara gran parte de los expedientes tramitados en este apartado. Así, cuestiones tan variadas como la exigencia del canon de saneamiento a personas que no gozan de tal servicio, o la disconformidad con el cobro de consumos desproporcionados atribuidos a un supuesto mal funcionamiento de los contadores, pasando por la exigencia del pago a personas distintas de las previstas por la

Norma Foral de Haciendas Locales, han requerido la intervención ante los respectivos ayuntamientos y empresas suministradoras.

La tasa de basuras correspondiente a lonjas en las que no se desarrolla actividad comercial alguna motivó las quejas de sus propietarios, que desconocedores de la naturaleza de servicio de recepción obligatoria de que goza, consideraban que no estaban obligados a su pago.

Conforme nos adentramos en la época estival se reproducen las quejas relativas al cobro, por diversos ayuntamientos costeros, del precio público por aparcamiento en las vías adyacentes a las playas, recurso financiero que encuentra respaldo legal, entre otras, en las leyes de Haciendas Locales y de Tráfico y Seguridad Vial.

Por lo que respecta a las tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma, este año es preciso hacer mención de los problemas surgidos con la exacción de la tasa de amarre de embarcaciones de recreo en el puerto de Getaria, servicio prestado a través del correspondiente concurso de adjudicación por una empresa concesionaria, y cuyo importe es considerado excesivo por los propietarios de pequeñas embarcaciones.

Por último, merecen ser citadas, por un lado, la problemática planteada por la empresa adjudicataria del juego mediante boletos en el ámbito de la CAPV, en su vertiente fiscal, cuyo resumen se incluye en este capítulo, y por otro, los expedientes tramitados ante la negativa de la Administración educativa a devolver el importe de los precios públicos abonados tras ser anuladas las correspondientes matrículas.

### 3.6.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### 3.6.2.1. TRIBUTOS FORALES

##### *Deducción en IRPF de los anejos a la vivienda habitual (325/95)*

Varios contribuyentes guipuzcoanos presentaron en esta institución sendos escritos de queja contra la no admisión por la Hacienda Foral de la deducción en IRPF por inversión en vivienda habitual en la parte correspondiente al garaje anejo a la misma.

Los reclamantes eran titulares de una vivienda en cuya escritura pública de propiedad se hacía constar irrefutablemente el carácter de anejo inseparable del garaje y un trastero.

A este respecto, el art. 35 del Reglamento del IRPF, que precisa qué ha de entenderse por inversión en vivienda habitual a efectos de su deducción, establece en su apartado 2º que:

*«Dos. Por el contrario no se considerará adquisición de vivienda:*

(...) c) *La adquisición de garajes, jardines, parques e instalaciones deportivas y, en general, los anejos a cualquier otro elemento que no constituya la vivienda propiamente dicha, **siempre que se adquieran independientemente de ésta**.*

En sentido contrario tales elementos, si se han adquirido juntamente con la vivienda, a juicio del Ararteko, generarían el derecho a deducción.

En el informe emitido por el Servicio de Impuestos Directos a petición de esta institución, se expresaba que:

*«Este servicio de Impuestos Directos considera que para precisar el significado del concepto 'independencia' y, en su caso, tener derecho a beneficiarse de una deducción, son necesarias una única inscripción en el Registro y una única declaración mediante documento público. En este caso, al no cumplirse uno de los dos requisitos, no podemos considerar el garaje como vivienda, sino un anejo a la vivienda, por lo que, conforme a lo establecido en el art. 78.2. de la Norma Foral 13/1991, el garaje no da derecho a la deducción.»*

Ello no obstante, en los casos tramitados, pese a verificarse que la compra-venta de las viviendas y sus anejos inseparables se formalizó en una misma escritura pública, como no podía ser de otra manera, y que se practicó una única inscripción en el registro de la propiedad, lo que igualmente es de derecho necesario, la propia Hacienda de Gipuzkoa había concluido que *«el garaje no da derecho a deducción»*.

La redacción del art. 35.2.c) es clara, al indicar que no dan derecho a deducción los elementos citados en el mismo si se han adquirido independientemente de la vivienda, y no es precisa la adopción de criterios interpretativos, lo que aplicado al caso que nos ocupa, en el que la adquisición independiente no hubiera sido posible ni de haber sido ésta la voluntad del adquirente, determina el pleno derecho a la práctica de la deducción.

Por lo expuesto, este Ararteko consideró que en los casos en que quedara acreditado el carácter de anejo inseparable del garaje, procedía admitir la deducción como inversión en vivienda del total del precio abonado por el interesado.

Formulada la oportuna recomendación, finalmente el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa optó por la aprobación de una circular interna que, manteniendo la redacción actual del mencionado artículo, precisa su alcance y significado.

Es ésta una solución que, si bien resulta un tanto insatisfactoria, en la medida en que no goza del necesario rango formal, permitió que a partir de la declaración del IRPF del ejercicio de 1995, a declarar en 1996, se admitiera la deducción correspondiente a los garajes y trasteros que estén configurados como anejos inseparables de la vivienda habitual, constituyendo con ella una finca registral única.

*Exención a efectos del IRPF de complementos abonados por la empresa a trabajadores acogidos a un plan de jubilación anticipada (458/95)*

Se tramitaron en la institución tres expedientes de queja en relación con la no admisión por la Hacienda Foral de Bizkaia de la exención de los complementos abonados por una empresa del sector químico a los trabajadores que se acogieron a un plan de jubilaciones anticipadas.

Los reclamantes alegaban que entre las condiciones inherentes al expediente de regulación de empleo tramitado por su empresa se encontraba la percepción de un complemento vitalicio de naturaleza indemnizatoria, lo que según la normativa de aplicación del IRPF determina su no sujeción hasta el límite establecido por el Estatuto de los Trabajadores.

Solicitada la devolución de los ingresos indebidos correspondientes a los ejercicios 1986 a 1991, al igual que los trabajadores de otras empresas, como AHV, BABCOK WILCOX, etc., no se les reconoció su derecho, en la medida en que, según la Hacienda Foral, no se aportó el expediente de regulación de empleo.

Planteadas la correspondiente petición de información a la Administración tributaria, mediante informe del administrador de tributos directos se cumplimentó la misma, de la que extraemos literalmente las siguientes consideraciones:

*«De conformidad con el precepto transcrito únicamente procederá la exoneración de gravamen pretendida por los interesados si el expediente de regulación de empleo, tramitado según lo dispuesto en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, hubiere sido autorizado por la autoridad competente antes del día 1 de enero de 1992.*

*Según se desprende de la documentación adjunta (doc. 1), la entidad «XXX» S.A., planteó expediente de regulación de empleo ante la Delegación de Trabajo el día 21 de diciembre de 1983 solicitando su aprobación para la extinción de las relaciones de trabajo del personal afectado por la paralización definitiva de determinadas instalaciones de producción de ácido sulfúrico de la empresa para, posteriormente, habiendo llegado a un acuerdo por la vía de las jubilaciones anticipadas (doc. 3) entre la Dirección de la Sociedad y la representación de los Trabajadores, solicitar con fecha 11 de enero de 1984 la retirada del mismo (doc. 2).*

*Aunque el acuerdo al que llegaron las partes fue visado por la Inspección Técnica de Trabajo, lo cierto es que no existe un expediente de regulación de empleo aprobado por la autoridad competente tal y como exige la citada disposición adicional 8ª, lo que veda la aplicación de la misma a los trabajadores afectados. Prueba de ello es el certificado que asimismo como ejemplo se acompaña (doc. 4) suscrito por el Director de Recursos Humanos de «XXX» S.A., el cual se refiere al 'Plan de Jubilaciones Anticipadas Voluntarias', si bien estos certificados fueron objeto de nueva redacción posteriormente, pero sin poder desvirtuar los hechos que han quedado expuestos.»*

En definitiva, a juicio de este Ararteko, por parte de la Administración tributaria se discutía el carácter indemnizatorio de las cantidades que los trabajadores percibían a modo de complementos de pensión, si bien en conexión con un aspecto formal introducido por la Ley 18/1991 del IRPF, como es la exigencia de un expediente de regulación de empleo tramitado y autorizado por la autoridad laboral con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, y que impedía en este caso declarar exentas estas cantidades al amparo de su disposición adicional undécima.

Así, si bien cabe pensar que este trámite se habría cubierto de no llegarse a un acuerdo entre los representantes de los trabajadores y la empresa, desgraciadamente se solicitó su anulación el 11 de enero de 1984.

En este sentido, es evidente que los problemas que llevaron a la sociedad «XXX» S.A. a solicitar la tramitación del expediente, es decir, la paralización definitiva de determinadas instalaciones de producción de ácido sulfúrico, subsistían en el momento de llegar a un acuerdo con el colectivo de trabajadores afectados, de manera que se produjo una novación en el tiempo que se plasmó en el citado acuerdo.

Ello no obstante, constatada la falta de uno de los requisitos formales exigidos por la Ley, y sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados para acudir a los tribunales de justicia en demanda de una tutela efectiva de sus derechos, hubo que proceder al cierre del expediente sin apreciar vulneración de la legalidad vigente en la actuación de la Administración.

#### *Sobre la necesidad de acreditar la condición de persona con minusvalía a efectos de su deducción en el IRPF (586/95)*

Se tramitó un expediente de queja a instancia de un pensionista por invalidez, vecino de Rentería, contra la no admisión por la Hacienda Foral de Gipuzkoa de la deducción por minusvalía en la declaración del IRPF del ejercicio de 1994.

El alegante en 1995 tenía reconocida una pensión por invalidez permanente total por el INSS, recurrida ante los tribunales de lo social. A partir del cambio normativo operado en la Ley de presupuestos para 1995, el interesado estaba obligado a presentar la correspondiente declaración del IRPF.

En el momento de presentar la citada declaración pretendió practicar la deducción por minusvalía, siéndole rechazada al carecer del certificado expedido al respecto por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral.

Solicitado tal reconocimiento, con fecha 15 de mayo de 1995 su minusvalía fue calificada de un 33%, mínimo requerido a efectos de la práctica de la deducción en el IRPF, pero con posterioridad el juzgado de lo social competente dictó sentencia por la que se le reconocía una invalidez permanente absoluta, que por homologación ha supuesto que la Diputación haya fijado el porcentaje de minusvalía en un 65%.

A este respecto, es preciso indicar que según el art. 31 del Decreto Foral 21/1992, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del IRPF del Territorio Histórico de Gipuzkoa:

**«La condición de minusválido a que se refiere el apartado uno de este artículo, podrá acreditarse ante la Administración tributaria por **cualquiera de los medios de prueba admitidos en derecho**».**

Y prosigue,

*«No obstante, la condición legal de persona con minusvalía se considerará acreditada cuando:*

*b) Se perciba prestación reconocida por la Seguridad Social, como consecuencia de incapacidad permanente, siempre que para su reconocimiento se exija el grado de minusvalía igual o superior al 33% a que se refiere el apartado uno de este artículo.»*

En este sentido, se hizo ver al Departamento de Hacienda que los servicios competentes de las diputaciones forales, ante la solicitud formulada por beneficiarios que tienen reconocida la invalidez permanente por la Seguridad Social, se limitan a homologar tal reconocimiento por un grado de minusvalía mínimo del 33%, siendo del 65% si la invalidez es absoluta y del 75% si es gran invalidez, pero sin que en ninguno de estos casos se produzca un examen médico del solicitante.

Así, si el reclamante tenía reconocida una invalidez permanente total en el momento de presentar la declaración del IRPF, y esta invalidez se homologa automáticamente por la Diputación en una minusvalía del 33%, hay que entender que en la fecha de devengo del impuesto ya tenía la condición de minusválido y, por lo tanto, derecho a la práctica de la deducción.

El art. 31.3 párrafo segundo del reglamento del IRPF reconoce efectos automáticos a los certificados expedidos por las diputaciones, pero ello no significa, en virtud del párrafo primero, que no haya otros medios de prueba válidos a efectos de acreditar la referida condición.

Formulada la oportuna recomendación al Departamento de Hacienda de la Diputación Foral de Gipuzkoa, mediante escrito del Diputado Foral de fecha 26 de abril de 1996, nos comunicaron que se iba a proceder a la rectificación de la liquidación practicada y a la devolución que, en su caso, correspondiera.

#### *Variación en la opción de tributación ejercitada en el IRPF respecto de un mismo ejercicio (607/95)*

Se recibió un escrito de queja de un contribuyente guipuzcoano, en nombre propio y de su cónyuge, en relación con la presentación de su declaración del IRPF correspondiente al ejercicio de 1994.

Manifestaba el alegante que el 16 de junio de 1995 presentó la declaración del IRPF en su modalidad conjunta, sin incluir, al desconocer que desde 1994 estaban sujetas, las prestaciones por desempleo percibidas por su mujer en ese año.

En el momento de presentar la declaración, el funcionario actuante modificó la declaración incorporando las citadas prestaciones, pero sin advertir de este hecho al contribuyente, e introdujo los datos en el ordenador, haciendo entrega, transcurrida una hora, de la correspondiente hoja de liquidación, con un resultado a pagar de 289.000 ptas.

Cuando el contribuyente solicitó la posibilidad de optar por la tributación individual, en la medida en que con la inclusión de los nuevos datos el resultado le era claramente más beneficioso (135.000 ptas. a ingresar), el funcionario le informó de la imposibilidad de variar la opción ejercitada, en virtud de lo establecido en el art. 88 de la Norma Foral del IRPF.

A este respecto, es preciso indicar que, si bien la redacción del precepto es clara en cuanto a la imposibilidad de variar la opción ejercitada respecto de un mismo ejercicio, no es menos cierto que en este caso el contribuyente no tuvo oportunidad, en vía de gestión, de optar en sentido estricto, puesto que carecía de todos los elementos de juicio necesarios para expresar su declaración de voluntad.

En este sentido, es numerosa la jurisprudencia que incide sobre la necesidad de que los poderes públicos faciliten y orienten al ciudadano en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. La reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 1994 expresa:

*«...una indefensión corregida por la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, **que obliga a la Administración**, que utiliza al ciudadano en funciones impropias de él y propias de un funcionario técnico, **a indicarle el cauce a seguir** cuando en la mención de los hechos, o en la subsunción en el derecho incide en error...»*

Por todo lo expuesto, se formuló la oportuna recomendación al Departamento de Hacienda de la Diputación Foral de Gipuzkoa, el cual, mediante escrito de su Director General nos comunicó su decisión de admitir dos nuevas declaraciones en la modalidad individual y proceder a la regularización de la situación, previa renuncia a la reclamación económico-administrativa planteada en su día sobre esta cuestión.

#### *Exención en el IVA de una operación de traducción (489/96)*

Se recibió un escrito de queja de una contribuyente alavesa en relación con la sujeción al IVA de una operación de traducción efectuada en el cuarto trimestre de 1994.

La alegante indicaba que en el citado período únicamente realizó una traducción para el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, por importe de 365.217 ptas., que consideró exenta por incorporar aportaciones personales, en forma de notas técnicas aclaratorias sobre los diversos conceptos, y explicaciones que no se contenían en el original sometido a traducción.

Erróneamente, pensó que, estando esta operación exenta, tampoco tenía obligación de presentar declaración por el período en cuestión.

En el año 1996, la Diputación Foral requirió a la interesada para que presentase la citada declaración, puesto que la no exigencia de presentación opera únicamente respecto de aquellos profesionales que realicen exclusivamente operaciones exentas, de manera que si en un período determinado la reclamante sólo hubiera realizado operaciones exentas, debería haber presentado la autoliquidación «sin actividad».

Aclarado este aspecto, la interesada se personó en las oficinas de Hacienda para presentar su autoliquidación «sin actividad», y fue entonces cuando el funcionario actuante le indicó que la operación estaba sujeta, por lo que tuvo que hacer efectiva la cuota correspondiente, que ascendió a 62.482 ptas., incluido el principal y los intereses de demora.

En este sentido, se solicitó información acerca de los elementos de juicio tenidos en cuenta por la Administración tributaria para considerar sujeta la referida operación, en contra de la afirmación expresada por la interesada.

La respuesta emitida por el Departamento a través del Servicio de Impuestos Indirectos fue que:

*«La interesada no ha formulado consulta debidamente documentada respecto al régimen o clasificación tributaria que le corresponde; no obstante lo anterior, y sin prejuzgar si las traducciones de la interesada cumplían o no los requisitos necesarios para la aplicación de la exención del impuesto, fue informada, mediante escrito de fecha 16 de abril de 1996, de los mismos y advertida de que en caso de que durante el cuarto trimestre de 1994 hubiese realizado solamente operaciones exentas, debería presentar la declaración «sin actividad».*

*En cualquier caso, no ha existido ningún acto administrativo en que esta Diputación Foral se haya pronunciado en torno a la aplicación o no de la exención prevista en el art. 20.1.26 de la Norma a las traducciones efectuadas por la interesada, por cuanto dicho artículo es de aplicación directa y no exige reconocimiento previo por parte de la Administración;...».*

Así, independientemente de que no pudiera probarse que la información facilitada por el funcionario de Hacienda fuera errónea, se sugirió a la interesada la posibilidad de solicitar de la Hacienda alavesa la devolución de lo ingresado indebidamente, acompañando a la solicitud la documentación relacionada con el expediente.

Por lo expuesto, agotadas las actuaciones hasta donde nuestra competencia alcanza, se procedió al archivo del expediente.

*Cantidades no admitidas como inversión en vivienda habitual a efectos de su deducción en el IRPF (494/96)*

Se recibió en esta institución un escrito de queja de un vecino de Irun contra la no admisión de las deducciones por inversión en vivienda practicadas en las declaraciones del IRPF de los ejercicios 1991, 1992, 1993 y 1994.



Manifestaba el reclamante que el 27 de mayo de 1991 abrió una cuenta ahorro-vivienda en una caja de ahorros junto con su compañera sentimental.

El 1 de febrero de 1994 se constituyó una cooperativa de viviendas en la que compareció como socia fundadora únicamente su compañera, puesto que, en virtud de la Ley de Cooperativas de Euskadi, al no haber contraído matrimonio, sólo podía figurar uno de los dos.

El 12 de febrero y el 15 de octubre de 1994 hicieron las primeras aportaciones a la cooperativa, contra entrega de las correspondientes facturas expedidas a nombre de los dos.

Durante los ejercicios de 1991 a 1993 practicaron las correspondientes deducciones de la cuota del IRPF en concepto de inversión en vivienda habitual, pero en la del ejercicio de 1994 la Hacienda Foral de Gipuzkoa estimó que, no constando el reclamante como socio cooperativo, las cantidades abonadas por él a la cooperativa citada no podían computársele como invertidas en la adquisición de vivienda, y practicó liquidación provisional por todas las deducciones practicadas en los mencionados ejercicios más los intereses de demora.

A juicio de esta institución, independientemente de que el interesado no figurara como socio fundador, había quedado suficientemente probado que las cantidades dispuestas de la cuenta vivienda fueron destinadas a los pagos satisfechos a la cooperativa en concepto de adquisición de la vivienda habitual de ambos miembros de la pareja de hecho, otorgándose la escritura de propiedad a nombre de los dos.

Formulada recomendación en este sentido al Diputado Foral de Hacienda, éste, mediante escrito de fecha 12 de septiembre de 1996, accedió a lo solicitado, procediéndose a la práctica de una nueva liquidación en la que se incluía la deducción por inversión derivada de la participación en la adquisición del inmueble promovido por la cooperativa de viviendas, y se excluía la penalización aplicada en la liquidación anterior.

Al mismo tiempo, se procedió a dejar sin efecto la reclamación económico-administrativa planteada por este mismo asunto.

### *Sobre el plazo para hacer efectiva la devolución del IRPF (567/96)*

Recibimos un escrito de queja de un contribuyente guipuzcoano en relación con la demora en la práctica de la devolución de la cuota del IRPF del ejercicio de 1994.

Manifestaba el alegante que en el mes de mayo de 1995, y dentro del plazo reglamentario, presentó su declaración-liquidación del IRPF del ejercicio de 1994.

En el mes de febrero de 1996, finalizado el plazo establecido en el art. 100 de la Norma Foral del IRPF para la devolución del exceso ingresado sobre la cuota autoliquidada, el interesado se dirigió a la Administración tributaria con el fin de conocer los motivos de tal retraso.

Ante la falta de contestación, el 15 de abril de 1996 el interesado formuló la correspondiente reclamación de intereses de demora.

Desde esta institución se solicitó información acerca de los motivos en que se fundamentaba el retraso, teniendo en cuenta que en virtud del citado art. 100.3 la devolución es sin perjuicio de la práctica de las liquidaciones provisionales ulteriores que pudieran resultar procedentes.

Mediante escrito de fecha 14 de junio del mismo año, el Diputado Foral de Hacienda y Finanzas de Gipuzkoa nos comunicó la procedencia de la reclamación y nos confirmó la realización del trámite que permitió la devolución del principal pendiente a la fecha, así como de los intereses de demora solicitados.

### *Deducción por rendimientos del trabajo dependiente correspondiente a una beca (938/96)*

Tramitamos en esta institución un escrito de queja a instancia de una contribuyente guipuzcoana contra la no admisión por la Hacienda Foral de la deducción por rendimientos del trabajo dependiente en la declaración del IRPF.

La interesada realizó en 1995 un trabajo de investigación en una Facultad de la Universidad del País Vasco, sita en San Sebastián, en virtud de una beca para licenciados que otorgaba la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Sobre el importe de la percepción, la Facultad efectuaba una retención del 15%, sin cotización a la Seguridad Social.

Dentro del período reglamentario, la reclamante presentó su declaración-liquidación del IRPF del ejercicio 1995, en la que incluía su percepción en concepto de beca como rendimiento del trabajo, y practicaba consecuentemente la deducción por rendimiento del trabajo dependiente.

Ello no obstante, el funcionario actuante rectificó los datos del impreso y consideró el importe de la beca como rendimiento de actividad profesional, negando el derecho a la práctica de la citada deducción.

A juicio de esta institución, la redacción del art. 25 h) de la Norma Foral del IRPF del Territorio Histórico de Gipuzkoa no da lugar a dudas de interpretación cuando establece que:

*«Se incluirán, en particular, entre los **rendimientos del trabajo**:*

*h) Las ayudas o subsidios familiares y **las becas**, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 9 de esta Norma Foral.»*

Es decir, que las becas no declaradas exentas por el art. 9 de la Norma Foral (las becas públicas hasta el grado de licenciatura) son rendimientos del trabajo gravados.

El hecho de que estos rendimientos no deriven de una relación laboral por cuenta ajena en sentido estricto no ha de llevar aparejada su calificación automática como procedentes de actividades profesionales o empresariales, al igual que no cabe atribuir esta naturaleza a otras utilidades y contraprestaciones calificadas de rendimientos del trabajo por el mismo art. 25, como por ejemplo, los premios o las anualidades por alimentos.

Por lo expuesto, y estando clara, a juicio de esta institución, la naturaleza de rendimientos del trabajo de la beca obtenida por la reclamante, se formuló la pertinente recomendación que fue aceptada por la Hacienda Foral, practicándose una nueva liquidación provisional comprensiva de la deducción de 26.000 ptas. por rendimientos del trabajo dependiente.

### 3.6.2.2. **TRIBUTOS Y PRECIOS PÚBLICOS LOCALES**

#### *Sobre el domicilio a efectos de notificaciones tributarias (165/95)*

Se recibió en esta institución un escrito de queja de un vecino de Hernani contra una providencia de apremio girada por el Ayuntamiento de Lasarte en concepto de plusvalía.

Manifestaba el reclamante que en enero de 1995 un compañero le hizo entrega en su centro de trabajo de la cédula de notificación por la que se declaraba incurso la deuda por el citado impuesto en el recargo del 20%, sin que hasta la fecha hubiera tenido conocimiento de la liquidación en período voluntario.

El 2 de febrero del mismo año, el interesado presentó recurso de reposición, que fue desestimado mediante decreto de alcaldía del día 13, basado en que la notificación se había practicado en el domicilio designado al efecto en la escritura de compraventa, siendo infructuosa.

A este respecto, es preciso indicar que, según establece el art. 59.2 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación supletoria en materia tributaria, la notificación al interesado se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud, y cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin.

Así, a los efectos que nos ocupan, se solicitó información al Ayuntamiento de Lasarte acerca de si conocía el lugar de trabajo del contribuyente, lo que parecía deducirse del hecho de que la providencia de apremio fuera cursada al mismo, y por otra parte, si la Corporación tenía conocimiento de su baja en el padrón municipal, como requisito previo para causar alta en el del municipio de Hernani.

En el escrito remitido por la Corporación quedó acreditado que con anterioridad a la práctica de la correspondiente liquidación, el interesado había comunicado a ese Ayuntamiento su baja en el padrón de habitantes, con indicación expresa de su traslado al municipio de Hernani.

En este sentido, las notificaciones practicadas en su anterior domicilio era evidente que tenían muchas probabilidades, por no decir todas, de ser infructuosas.

Desde este mismo momento, podría mantenerse que la regla general de notificación en el domicilio hecho constar en la autoliquidación del impuesto cedió, en virtud del art. 45 de la Ley General Tributaria, en favor del nuevo domicilio comunicado a la Administración.

En este punto es preciso abordar si la Administración, ante lo incompleto de los datos facilitados por el contribuyente, podía haber indagado hasta concretar el domicilio en el que notificar la liquidación.

Así, si bien los datos que obran en el padrón municipal de Hernani hay que entender que son secretos, tomados individualmente, y sólo pueden ser utilizados para los fines para los que fueron recabados, en virtud de la Ley Orgánica de Tratamiento Automatizado de Datos (LORTAD), el principio general de colaboración y coordinación entre administraciones permite que el Ayuntamiento de Lasarte se dirija al de Hernani, con el fin de que éste solicite autorización del destinatario para facilitar su domicilio o, en todo caso, para que se ponga en contacto con aquél.

Por otro lado, la falta de relevancia jurídica de la notificación hecha **al presentador del documento** - en este caso el Notario - es pertinente, cuando de tal notificación se derivan perjuicios para el administrado, pero de ningún modo supone que la Administración quede exonerada de intentar este modo de notificación antes de acudir a los edictos, cuando de ello se sigan efectos favorables para el sujeto pasivo, como era el caso (TSJ Madrid, 653/95 de 15 de junio).

Por todo lo expuesto, este Ararteko estimó que antes de acudir a la notificación edictal, el Ayuntamiento de Lasarte podía haber utilizado estas vías para investigar el domicilio del contribuyente, en la medida en que de ello se seguía un efecto favorable para el interesado, como es que no se iniciara la vía de apremio y, por lo tanto, no se aplicara el recargo del 20% sobre el principal de la deuda.

En este sentido se formuló la pertinente recomendación, solicitando la anulación del recargo de apremio, no obstante lo cual el Ayuntamiento de Lasarte manifestó su decisión de ratificar todas las resoluciones adoptadas.

### *Devolución de ingresos indebidos en concepto de cuotas del Impuesto sobre Actividades Económicas (652/95)*

Se recibió en esta institución un escrito de queja de una vecina de Vitoria, contra el cobro indebido por el Ayuntamiento de Campezo de varias cuotas del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

La alegante, funcionaria de Osakidetza, hasta el año 1991 ejerció como médico titular en el municipio de Campezo, causando alta en el epígrafe de «médicos de medicina general» a los solos efectos de prestar asistencia a aquellos pacientes no incluidos en el ámbito de cobertura del régimen general de la Seguridad Social, pero obligatoria al amparo del Reglamento de Personal de los servicios locales, aprobado por Decreto de 27 de noviembre de 1953.

En 1991, la interesada causó baja como titular de Campezo y pasó a prestar servicios en un ambulatorio de Vitoria, omitiendo, por desconocimiento, la presentación de su solicitud de baja en el IAE.

Al presentar su autoliquidación del IRPF correspondiente al ejercicio de 1994 tuvo conocimiento de que permanecía de alta en la matrícula del citado impuesto.

Personada en las oficinas municipales de Campezo, la interesada, una vez acreditado el cese efectivo de su actividad en 1991, consiguió que le fuera admitida su solicitud de baja con efectos desde el 31 de diciembre de aquel año, pese a lo cual tuvo que abonar los recibos del IAE correspondientes a los años 1992, 93, 94 y primer semestre de 1995.

A este respecto, es preciso indicar que una vez examinados los presupuestos de hecho acreditativos del cese en la actividad, lo que parecía no haber sido discutido en ningún momento el ayuntamiento citado, era improcedente el cobro de las cuotas correspondientes a ejercicios posteriores a la fecha de baja, independientemente de que el sujeto pasivo incumpliera su deber de formalizarla debidamente.

Con base en los hechos expuestos, se formuló la recomendación de proceder a la anulación de los recibos girados y a la devolución de las cantidades ingresadas.

El Ayuntamiento de Campezo, en sesión extraordinaria celebrada el 12 de enero de 1996, acordó reconocer el derecho de la reclamante a la devolución de los ingresos efectuados en concepto de cuotas del Impuesto sobre Actividades Económicas correspondientes a los años 1992, 1993, 1994 y primer semestre de 1995, cuya cuantía ascendía a un total de 164.011 ptas.

#### *Sobre devolución del importe abonado por error en concepto de precio público por suministro de agua potable (878/95)*

Una vecina de Vitoria/Gasteiz presentó un escrito de queja contra un recibo girado por la empresa municipal encargada del suministro de agua potable (AMVISA).

Manifestaba que ante lo elevado del importe del recibo del agua correspondiente al primer semestre de 1994, reclamó ante la empresa suministradora y se comprobó que las placas de contador correspondientes a su vivienda y la de su vecina estaban intercambiadas.

AMVISA reconoció el error, y que ello supuso que la interesada abonara 20.482 ptas. indebidamente, pero se negaba a abonar el exceso porque consideraba que la responsabilidad era achacable a la empresa constructora, y por tanto, era a ésta o a su vecina a quien debía exigir el reembolso de esta cantidad.

Desde esta institución se recordó a la empresa municipal que, de conformidad con la Norma Foral de Haciendas Locales y la Ordenanza municipal reguladora del precio público por suministro de agua potable de ese ayuntamiento, los obligados al pago de los mismos son única y exclusivamente las personas que se benefician de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse.

En una palabra, AMVISA se negaba a devolver un precio público ingresado por un servicio que no había prestado a quien solicitaba su devolución. Las razones aducidas por la empresa, en el sentido de que el programa informático impedía regularizar estas situaciones y, por tanto, correspondía a la reclamante

recuperar lo cobrado indebidamente, contravenían las disposiciones citadas, a las que en todo caso debía adecuar su actuación.

Instada de los servicios competentes la devolución de lo cobrado en exceso, sin perjuicio de la posibilidad de exigir del verdadero obligado al pago el abono de las diferencias existentes, el Ayuntamiento aceptó la recomendación.

### *Corte de suministro domiciliario de agua por impago de recibos (16/96)*

Se recibió un escrito de queja del propietario de un inmueble radicado en Oyón/Oion (Álava) contra la negativa del Ayuntamiento a restablecer en el mismo el suministro de agua potable.

El reclamante manifestaba que el 22 de diciembre de 1995 comprobó que la vivienda citada carecía de agua potable.

Verificada la instalación pudo advertir que la tubería estaba rota junto a la llave de paso y que se había vertido cemento sobre la misma.

Una vez que tuvo conocimiento de que tal acción había sido llevada a cabo por orden del propio Ayuntamiento, con base en la falta de pago de determinados recibos, el interesado solicitó que le fuera admitido el abono de los mismos, siéndole exigido además el pago de un nuevo contrato de suministro.

A este respecto, el reclamante manifiesta que el pago de tales recibos se domicilió en una entidad bancaria de Logroño, tal como se acreditaba mediante una fotocopia aportada al expediente.

Por otro lado, afirmaba que en ningún momento le fue notificada la adopción de tal medida, ni le fue requerido el pago de los recibos pendientes.

Solicitada información del referido Ayuntamiento, mediante escrito de su Alcalde se informaba de que:

« *La orden municipal de clausura de la acometida a la red de abastecimiento de agua potable se motivó en la ausencia de autorización o póliza de abono que correspondiera a esa acometida.*

- *Por decreto de alcaldía de 15 de julio de 1990 se ordenó el corte del suministro de agua en la vivienda.*

*El decreto se motiva en el impago reiterado de recibos de agua.*

*Este decreto de alcaldía fue notificado a D. XXX el día 15 de julio de 1990 (Notificación Reg. Salida: 544, 15.jul.1990) así consta en expediente anterior a este de referencia (Se remite fotocopia de la notificación). Esta resolución de alcaldía no ha sido recurrida por los afectados.*

*Esta información es recogida en los antecedentes de la resolución 07/01 de 25 de enero de 1996.*

- *La domiciliación del pago de recibos a través de entidad bancaria no supone necesariamente el pago de los mismos. Al parecer los recibos de agua no eran abonados porque eran girados conjuntamente con los recibos por el servicio de recogida de basura.*

*El reclamante no abonaba la tasa por recogida de basuras (tal como se acredita en la fotocopia de la domiciliación de pagos que se adjunta) y argumentaba que no hacía uso del servicio. La práctica de girar conjuntamente ambos recibos se motiva en considerar beneficiario del servicio de recogida de residuos al beneficiario del servicio de abastecimiento de agua potable.*

*(De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 20.1.a) y 20.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, la recogida de basuras es un servicio de recepción obligatoria.)*

- *A partir del momento en que se ordenó el corte de suministro se procedió a dar de baja en el Padrón de abonados al Servicio y por este motivo no se giraron recibos a nombre de ese titular de abono.*
- *Esta Alcaldía considera su actuación ajustada a Derecho.»*

A juicio de este Ararteko, las previsiones contenidas en la Ordenanza reguladora de la tasa por suministro de agua potable del municipio de Oyón/Oion, en cuanto a la posibilidad de rescindir la póliza de abono y proceder al corte del suministro exigen que exista una negativa «injustificada» a satisfacer el importe del agua, (art. 44.11), cuando en el caso que nos ocupa la falta de justificación venía precisamente de la actuación municipal.

Por todo lo expuesto, este Ararteko estimó que el reclamante estaría obligado al pago de los recibos pendientes desde la fecha en que dejaron de ser domiciliados, pero en ningún caso cabría condicionar la autorización de alta en el servicio a la suscripción de la póliza de abono y al pago de las consecuentes cantidades.

Formulada la correspondiente recomendación al amparo del art. 11 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ayuntamiento de Oyón/Oion, mediante escrito de su Alcalde, manifestó su decisión de no acatarla.

#### *Obligado al pago de la tasa por retirada de vehículos de la vía pública (276/96)*

Una vecina de Bilbao presentó un escrito de queja en relación con el cobro por el Ayuntamiento de la tasa por retirada de vehículos de la vía pública.

Manifestaba la alegante que su vehículo fue retirado por la grúa al depósito municipal cuando se encontraba aparcado en la calle Ercilla nº 35 de esa capital.

La supuesta infracción que motivó tal retirada fue «*estacionar en prohibido parar, obstaculizando*».

La interesada presentó un pliego de alegaciones que fue estimado el 7 de febrero de 1996, anulándose la denuncia, pero omitiéndose referencia alguna a la solicitud de devolución de la tasa devengada como consecuencia de la retirada del vehículo por la grúa.

A este respecto, es preciso indicar que la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por retirada de vehículos de la vía pública, en su art. 2, establece que son sujetos pasivos las personas físicas y jurídicas que **soliciten** o que resulten **beneficiadas** o **afectadas** por los servicios o actividades regulados en la Ordenanza.

Y prosigue,

*«Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo **cuando haya sido motivada** directa o indirectamente por el mismo por razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen al Ayuntamiento a realizar de oficio las actividades o a prestar los servicios.»*

Es evidente que si la denuncia había sido anulada por considerar fundadas las alegaciones de la interesada, dirigidas a desvirtuar la existencia de infracción a las normas de tráfico, no cabía atribuir a la misma la responsabilidad de haber provocado la actuación de la Administración que daba lugar al nacimiento de la obligación de pago de la tasa.

En este sentido, a juicio de esta institución, debía procederse por los servicios competentes a la devolución del importe abonado por la interesada en concepto de tasa por la retirada de su vehículo, que ascendía a 8.440 ptas.

Formulada una recomendación al respecto, mediante escrito del Delegado de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Bilbao se accedió a lo solicitado.

### *Sobre el cobro del precio público por suministro de agua en el Ayuntamiento de Bermeo (346/96)*

Se recibieron varios escritos de queja de vecinos del municipio de Bermeo contra las liquidaciones giradas por el Ayuntamiento en concepto de precio público por suministro domiciliario de agua.

Los interesados manifestaban que eran propietarios de inmuebles en los que no se había solicitado el alta en el servicio cuya prestación pretendía cobrárseles, de manera que ni siquiera disponían de contador que midiera el posible consumo.

Con el fin de precisar el origen de estas liquidaciones se solicitó información al respecto de la corporación afectada.

La respuesta municipal, entre otras consideraciones, expresaba que el Ayuntamiento de Bermeo tiene obligación legal de prestar el servicio de suministro de agua potable a todas las viviendas y, por tanto, debe garantizar una serie de infraestructuras para que toda persona que solicite el servicio disponga de él.

Este gasto, continuaba el informe del Ayuntamiento, debe ser repercutido a quienes lo generan, es decir, a los propietarios de viviendas y locales del municipio.

Así, la Ordenanza reguladora del servicio distinguía entre **abonados** y **usuarios** del mismo, siendo los primeros los propietarios de bienes inmuebles,



independientemente de que hubieran solicitado el suministro de agua, y los segundos los que sí disfrutaban efectivamente del mismo.

Una vez analizado detenidamente el informe, así como la Ordenanza reguladora de la gestión del servicio de suministro de agua, fue preciso realizar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la configuración de este servicio como tasa o precio público no es baladí, y es preciso recordar a ese ayuntamiento las consecuencias que derivan de una u otra calificación.

En este sentido, mientras la tasa es contraprestación de servicios de solicitud o recepción obligatoria, y su importe no puede superar el costo del servicio, en el caso del precio público el importe ha de ser como mínimo tal coste, exigiéndose por servicios que no son de solicitud ni recepción obligatoria por los interesados.

Por estas razones, si el servicio de suministro de agua está configurado en el municipio de Bermeo como un precio público, es evidente que su prestación es de solicitud voluntaria por los administrados, y no cabe por tanto la exigencia de su pago a personas que no han manifestado tal voluntad.

Sería tanto como cobrar a todos los propietarios de vehículos el precio público por estacionamiento, alegando que el Ayuntamiento tiene a su disposición este servicio, o las clases de música en el conservatorio municipal a los vecinos con hijos de una determinada edad.

Estamos, por tanto, ante una prestación de carácter patrimonial impuesta coactivamente, lo que en virtud del art. 31 de la Constitución supone la aplicación del principio de reserva de ley.

En definitiva, la inclusión en la Ordenanza municipal de la figura del abonado, en cuanto que extiende la responsabilidad del pago de los precios públicos a personas distintas de los usuarios del servicio, que no están contemplados en la Norma Foral de Haciendas Locales, ha de reputarse nula.

El Ararteko formuló una recomendación en la que estimaba que la Ordenanza fiscal reguladora del precio público por suministro de agua del Ayuntamiento de Bermeo, en cuanto que creaba la figura del abonado y le imponía la responsabilidad de pago por un servicio que no había solicitado, era nula, por contraria a la Ley, y que, de igual manera, las liquidaciones que al amparo de la misma se habían girado a los propietarios no usuarios del servicio debían ser anuladas.

Mediante acuerdo del pleno del Ayuntamiento celebrado el 29 de octubre de 1996, se suprimió la figura del abonado de la correspondiente Ordenanza municipal, cesando a partir de ese momento la exacción a personas que no fueran usuarias del servicio.

### *Domiciliación del pago de tributos de cobro periódico (507/96)*

En el mes de enero de 1996 el reclamante recibió una circular enviada por el Ayuntamiento de Vitoria a los contribuyentes, informando de los distintos

tributos de los que son sujetos pasivos, y ofreciendo la posibilidad de proceder a su domiciliación.

El 14 de febrero 1996, haciendo uso de esta posibilidad, envió un fax a la sección de Gestión de Tributos de ese ayuntamiento, con el fin de que desde ese momento se domiciliaran todos sus recibos en el número de cuenta facilitado al efecto.

Ello no obstante, en el mes de mayo le fue notificada una providencia de apremio correspondiente al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), con aplicación del 20% de recargo, pese a que el período de pago voluntario de este impuesto finalizaba el 26 de febrero, es decir, dos semanas después de comunicado su deseo de domiciliar todos sus recibos.

Con posterioridad fueron varias más las quejas recibidas en esta institución de contribuyentes vitorianos que confiaron en que la orden de domiciliación cursada ante ese ayuntamiento surtía efectos desde el ejercicio 1996, sin que en la circular referenciada se advirtiera que no era así, ni los funcionarios que recibieron personalmente los impresos informaran de este extremo.

Por este motivo, sin dudar de la bondad de la iniciativa puesta en práctica por la Corporación, a juicio de esta institución, se había inducido a confusión a algunos contribuyentes que, convencidos de que los respectivos recibos les serían girados desde este mismo año a través de las entidades indicadas al efecto, vieron con posterioridad sus deudas incursas en el procedimiento administrativo de apremio.

Por esta razón, se solicitó del Ayuntamiento de Vitoria la anulación de las providencias de apremio giradas a contribuyentes que formalizaron su solicitud de domiciliación antes de que finalizaran los respectivos períodos de pago voluntario de los diferentes tributos, petición que fue asumida por la Corporación mediante escrito del Jefe del Servicio de Gestión Tributaria.

### 3.6.2.3. OTROS TRIBUTOS

*Sobre la prescripción de una sanción impuesta por infracción del régimen jurídico de las carreteras vigente en el Territorio Histórico de Gipuzkoa y la aplicación retroactiva de las previsiones contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (286/95)*

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko la tramitación de un expediente de apremio para hacer efectivo el pago de una multa que le fue impuesta por infracción del régimen jurídico de las carreteras vigente en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Solicitada información a los Departamentos de Hacienda y Finanzas y Transportes y Carreteras de la Diputación Foral de Gipuzkoa se alcanzaron las siguientes conclusiones:

- 1- Previa tramitación del pertinente expediente administrativo, la Dirección General de Carreteras del, entonces, Departamento Foral de Obras Públicas y Transportes, impuso al interesado, mediante resolución de 20 de febrero de 1991, una sanción de 225.000 pesetas. Interpuesto el pertinente recurso de alzada, éste fue objeto de resolución desestimatoria mediante la Orden Foral de 4 de junio de 1991, notificada con fecha 19 del mismo mes. Al no interponerse recurso administrativo ni jurisdiccional contra este último acuerdo, la sanción adquirió firmeza. Con fecha 15 de abril de 1994, el Boletín Oficial de Gipuzkoa hizo pública la resolución sancionadora recaída en el referido expediente, justificándose la utilización de la vía edictal en el hecho de que el documento acreditativo de la notificación personal había desaparecido del expediente, aunque fue posteriormente recuperado. El anuncio de la resolución sancionadora no se insertó en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de la localidad en la que el interesado tiene su domicilio, incumpliendo de esta manera las previsiones contenidas en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- 2- En el mes de octubre de 1994, los Servicios de Recaudación Ejecutiva del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa se dirigen al interesado para notificarle la correspondiente providencia de apremio, exigiéndosele el pago de 270.000 pesetas, cantidad correspondiente a la multa que le fue impuesta más los recargos. Parte de esa deuda fue compensada en la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas correspondiente al ejercicio de 1994.
- 3- Teniendo en cuenta que no era necesario notificar edictalmente la sanción impuesta, puesto que ya había sido objeto de notificación personal y en el expediente constaba, incluso, el recurso administrativo interpuesto contra la misma y su correspondiente resolución, y habiéndose comprobado, además, que tal modo extraordinario de notificación incumplía las previsiones contenidas en los artículos 59.4 y 60.2 de la citada Ley 30/1992, se consideró que había de calificarla como inválida a los efectos de constituirse en un acto que pudiese suspender el cómputo del plazo de prescripción de la sanción. Como resultado de la precedente valoración llegamos a la conclusión de que la sanción estaba afectada por el instituto de la prescripción, en aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 132 de la norma referida. Esta conclusión se alcanza a pesar de que el artículo 21 de la Norma Foral 17/1990, de Régimen Financiero y Presupuestario de Gipuzkoa, establece un plazo prescriptorio de las sanciones administrativas de cinco años, en defecto de disposiciones que de manera específica, directa o supletoriamente, regulen la prescripción de los derechos de la Hacienda, entre los que se encuentran las multas impuestas por la propia Diputación Foral. Entendemos que esas

disposiciones existen y están reflejadas en el referido artículo 132 de la Ley 30/1992, de aplicación, en todo caso, retroactiva al asunto que nos ocupa, en cuanto norma integrada en el régimen jurídico sancionador, en cumplimiento de las previsiones constitucionales y su positivación reflejada en el artículo 128.2 de la citada Ley 30/1992.

Con fundamento en las anteriores consideraciones se recomendó a los Departamentos de Hacienda y Finanzas y de Transportes y Carreteras de la Diputación Foral de Gipuzkoa el inicio de los trámites tendentes a revocar las actuaciones llevadas a cabo en el expediente de apremio. Para dar cumplimiento a la resolución adoptada, los órganos competentes del Departamento Foral de Hacienda y Finanzas, haciéndose eco de los argumentos del Ararteko, declaró prescrita la sanción, revocando los actos del expediente de apremio y devolviendo al interesado las cantidades que en su día le fueron compensadas.

#### *Anulación del recargo de apremio sobre unas liquidaciones giradas en concepto de tasa de juego (524/95)*

Un empresario guipuzcoano presentó un escrito de queja en esta institución contra diversas providencias de apremio giradas en relación con la tasa de juego de sendas máquinas recreativas de tipo B de las que era titular.

El reclamante alegaba que, ingresadas por error en la Hacienda Foral de Gipuzkoa las tasas correspondientes a diversas máquinas instaladas en Bizkaia, y una vez subsanado este error mediante la devolución y posterior ingreso en las arcas forales vizcaínas, esta administración tributaria mantenía la exigencia de abono del 20% de recargo sobre el principal de la deuda, pese a que, tal como el interesado expuso en un escrito presentado en esa administración, los escasos días transcurridos entre la devolución y el posterior ingreso fueron motivados por el convencimiento de que la restitución de lo ingresado indebidamente se iba a efectuar mediante transferencia directa de la hacienda guipuzcoana a la de Bizkaia, procedimiento utilizado en otras devoluciones.

Además, a pesar de que se repusieron a voluntaria las liquidaciones practicadas, en tanto se producía la devolución por Hacienda de Gipuzkoa de lo ingresado indebidamente, se emitieron nuevas certificaciones de descubierto.

Con base en estas razones, y sin poner en duda la buena disposición demostrada por la Hacienda Foral en todas las fases del procedimiento, se sometió a la consideración del Departamento la posibilidad de proceder a la anulación del recargo aplicado sobre las tasas que fueron devueltas por la Hacienda guipuzcoana e ingresadas en la Hacienda Foral de Bizkaia.

Mediante escrito del Diputado Foral de Hacienda de fecha 30 de septiembre de 1996, fuimos informados de la decisión del Departamento de reponer a voluntaria las liquidaciones que fueron giradas al reclamante en concepto de tasa de juego, anulando al mismo tiempo los correspondientes recargos de apremio.

*Sobre la aplicación de las tarifas de amarre de embarcaciones de recreo en el Puerto de Getaria (146/96)*

Se recibió en esta institución un escrito de queja de la Asociación de amarristas de Getaria Pintxo Harri, con motivo del cobro de las tarifas por utilización de los servicios portuarios prestados mediante la oportuna concesión administrativa por una empresa privada.

Los amarristas integrados en la citada asociación demandaban la instalación de un pantalán sin servicios que diera satisfacción a las peculiares características que decían reunir las embarcaciones de las que son propietarios, todas ellas de carácter deportivo, con la consiguiente reducción de la tarifa a pagar.

Alternativamente, planteaban la posibilidad de que se estableciera una reducción de la tarifa a favor de aquellos amarristas que fueran vecinos de Getaria.

Entretanto, como medida de presión, la asociación había recomendado a sus integrantes no abonar la tarifa correspondiente al primer semestre de 1996, lo que estaba generando serios problemas financieros a la empresa concesionaria del servicio.

Tan pronto como hubo sido analizada la problemática descrita en la queja, se efectuó una petición de información a la Dirección de Puertos y Asuntos Marítimos del Gobierno Vasco, tendente a conocer las posibilidades de arbitrar una solución satisfactoria para todas las partes implicadas.

Mediante escrito del Director del citado organismo, de fecha de entrada en esta institución el 17 de abril, se cumplimentó esta petición, de la que se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- «1ª. La tarifa denominada G-5, que comprende la utilización por las embarcaciones deportivas o de recreo, entre otras, de las instalaciones de amarre y atraque en muelles y pantalanes, viene establecida por la Ley 3/1990, de 31 de mayo, de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca.*
- 2ª. La única exención contemplada en esta norma con rango de Ley es la recogida en su art. 123, a favor de los propietarios de embarcaciones que se encuentren en situación de pensionista del Instituto Social de la Marina debidamente acreditada mediante certificación.*
- 3ª. La alternativa planteada por la Asociación Pintxo Harri de que se establezca una reducción de la tarifa a favor de aquellos amarristas vecinos de Getaria no está contemplada en la ley, y no se ha previsto realizar modificación alguna que contemple reducciones por razón de vecindad, nacionalidad, etc.*
- 4ª. No obstante, atendiendo a las características de determinadas embarcaciones menores, que no precisan servicios de atraque a pantalán, está prevista la posibilidad de atracar a muelle, con tarifas más reducidas de 13 pts./m<sup>2</sup>/día.*
- 5ª. A este fin, la Dirección de Puertos tiene prevista, como posible alternativa, la instalación para el próximo verano de un muelle flotante*

*con capacidad para unas cuarenta embarcaciones que reúnan determinadas características en cuanto a su dimensión, potencia, etc., a las que de acuerdo con la normativa anteriormente citada, se les aplicaría la tarifa de atraque a muelle, actualmente de 13 pts./m<sup>2</sup>/día.*

*6ª. Entre tanto, y ante el impago generalizado de tarifas por los socios de Pintxo Harri, la Dirección de Puertos adoptará todas las medidas a su alcance tendentes a garantizar la legalidad vigente.»*

Por lo que a esta institución del Ararteko se refiere, estudiada la contestación de la Administración, se procedió a emitir un informe sobre la problemática objeto de controversia.

En el caso concreto de las tasas, el importe de las exigidas por prestación del servicio de amarre tiene como presupuesto previo las inversiones llevadas a cabo por la Administración vasca, que se nutre de todos los contribuyentes, sean propietarios o no de embarcaciones de recreo y por las realizadas por la empresa concesionaria.

El cobro de la tasa pretende resarcir a la Administración, siquiera en parte, del gasto originado por la prestación de un servicio o la realización de actividades que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos.

El art. 31 de la Constitución propugna que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo, basado en los principios de igualdad y progresividad. Este deber de contribuir tiene su fundamento en la solidaridad a la hora de hacer frente a los gastos públicos.

Desde este punto de vista, las exenciones constituyen una excepción al principio general de solidaridad, lo que determina que su establecimiento no pueda ser arbitrario.

Por ello, el ordenamiento jurídico vigente somete al principio de reserva de ley el establecimiento de las exenciones.

En lo que a las tasas de la CAPV se refiere, la citada Ley 30/90, en su art. 16.2 expresa que:

**«Cuando así lo determine una Ley, gozarán de exención o bonificación los demás sujetos pasivos en función de las características del hecho imponible o de la condición de los mismos».**

Por lo tanto, competiría al Parlamento Vasco la aprobación de ésta u otras exenciones.

En el núcleo de las exenciones existe siempre un bien jurídico digno de protección: la capacidad económica del contribuyente, el interés general de la actividad que se declara exenta, etc.

Es desde esta óptica desde la que debe analizarse el fundamento de la pretensión de la asociación Pintxo Harri, en el sentido de obtener una reducción de la tarifa atendiendo a la vecindad en el municipio de Getaria.

En este sentido, la vecindad no presupone una determinada capacidad económica de los sujetos pasivos, ni incide, por otra parte, en el costo del servicio que se presta, sin que pueda afirmarse que éste sea menor tratándose de embarcaciones cuyos propietarios residen en Getaria. Tampoco la actividad de recreo a la que están destinadas estas embarcaciones permite considerarse de interés social, o utilidad pública, pero si lo fuera lo sería independientemente de la residencia en uno u otro municipio de sus propietarios.

Por el contrario, el reconocimiento de la exención, ya sea total o parcial, a los propietarios de embarcaciones que sean residentes en el municipio de Getaria o en cualquier otro con carácter singular, con base en un supuesto derecho adquirido, podría dar lugar a nuevos agravios comparativos.

Así, como consecuencia de esta medida, los propietarios de pequeñas embarcaciones no residentes en Getaria, incluso de municipios no costeros, sin otra alternativa de amarre, podrían pagar una tarifa muy superior a la de los titulares de embarcaciones de gran eslora sí residentes en Getaria.

La alternativa de instalación de un muelle flotante para el amarre de pequeñas embarcaciones que no precisan de los servicios que actualmente presta la empresa concesionaria, planteada por la Dirección de Puertos, además de no exigir una modificación normativa, sí respetaría la exigencia de generalidad y objetividad, en la medida en que el tipo de amarre y las dimensiones de la embarcación inciden en el costo del servicio, de manera que la tarifa aplicable se reduciría prácticamente a la mitad, beneficiándose de ella todos los propietarios cuyas embarcaciones reunieran los requisitos establecidos al efecto.

Como ya se ha indicado, esta solución que la normativa vigente permite, daría satisfacción a un número importante de miembros de la asociación Pintxo Harri, no a todos, ya que algunas embarcaciones propiedad de sus asociados no reunirían los citados requisitos.

Pero de igual manera, la exención por residencia en Getaria, además de carecer de un fundamento objetivo, supondría excluir de la misma a un número aún mayor de amarristas de Pintxo Harri que no son vecinos de este municipio.

Por todo lo expuesto, a juicio del Ararteko, se concluyó que:

- A la luz de la actual Ley 30/90 de Tasas y Precios Públicos de la CAPV, la exigencia de la tarifa denominada G-5 a los amarristas del Puerto de Getaria, mediante concesión, no supone vulneración alguna de la legalidad vigente.
- La exención propuesta por la Junta Directiva de la asociación Pintxo Harri, exigiría su establecimiento por Ley del Parlamento Vasco.
- En todo caso, el criterio de vecindad en Getaria como fundamento de la exención, además de no estimarse objetivo y razonable, precisamente excluiría a un número importante de miembros de la asociación que no residen en este municipio, y contribuiría a generar nuevas situaciones de agravio con respecto a otros amarristas.
- La alternativa propuesta por la Dirección de Puertos, consistente en la instalación de un muelle flotante, cuya tarifa sería sensiblemente inferior

a la aplicable por amarre a pantalán, si bien tampoco alcanzaría a todos los miembros de Pintxo Harri, es conforme con la normativa vigente, y beneficiaría a un número mayor de asociados, así como a otros amarristas que, sin pertenecer a este colectivo, reúnan los requisitos que se establezcan al efecto.

Con el compromiso de requerir de la Dirección de Puertos y Asuntos Marítimos la agilización en la ejecución de las instalaciones citadas, y agotadas las actuaciones hasta donde nuestra competencia alcanza, se procedió al archivo del expediente.

### *Sobre la necesidad del previo pago de la correspondiente tasa fiscal para la puesta en funcionamiento del juego mediante boletos (510/96)*

Se recibió un escrito de queja del Consejero Delegado de la empresa que fue adjudicataria, mediante concurso público convocado por Orden del Consejero de Interior de fecha 11 de agosto de 1995, de la autorización para la explotación del juego mediante boletos en la CAPV.

El juego mediante boletos se desarrolla tras la adquisición por la adjudicataria de los boletos a una empresa privada.

La puesta en circulación de estos boletos se produce mediante autorización de la Dirección de Juego y Espectáculos del Gobierno Vasco, tras el desprecinto de los mismos.

La explotación de esta autorización conlleva el abono de la correspondiente tasa fiscal cuya exacción tienen atribuidas las haciendas forales de los tres territorios históricos.

Hasta el momento de presentar la queja, en la medida en que la empresa adjudicataria consideraba improcedente tal exacción, venían presentando autoliquidación por esta tasa en la que, considerándose exentos, la cuota a ingresar era nula.

Por el contrario, las haciendas forales de los respectivos territorios históricos vinculaban el desprecintado de los boletos al previo pago de la tasa, en virtud de disposiciones de distinto rango y naturaleza que consideraban aplicables a su exacción, lo que motivó que la Dirección de Juego y Espectáculos paralizara tal desprecintado en tanto la empresa adjudicataria no acreditara haber abonado la correspondiente tasa.

A juicio de esta institución, los requisitos para la puesta en funcionamiento de los boletos habían de entenderse contenidos, única y exclusivamente, en el Decreto 314/1994, de 19 de julio, por el que se regula el juego mediante boletos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Así, su artículo 2º establece que:

*«El juego de boletos regulado en el presente Decreto sólo podrá practicarse mediante los boletos homologados y autorizados por la Dirección de Juego y Espectáculos, y la **distribución y venta de los mismos***



**se realizará conforme a las normas establecidas en este Decreto y normativa de desarrollo.»**

En este sentido, el artículo 16.3 puede entenderse comprensivo de los requisitos que ha de cumplir la entidad autorizada para explotar y gestionar el juego regulado mediante este Decreto, sin que entre los mismos haya referencia alguna a la obligación previa del pago de la tasa como condición exigida para el desprecintado de los boletos.

Únicamente en su art. 13 se hace referencia a que la tasa aplicable a este juego será la que resulte de la normativa fiscal en vigor.

Desde este punto de vista, el Ararteko estimó que la inclusión en disposiciones distintas del Decreto 314/1994 de requisitos añadidos a los que se contienen en el mismo supondría irrumpir en la esfera de competencia atribuida en materia de juego a la Comunidad Autónoma del País Vasco, fundamentalmente en el art. 10.35 del Estatuto de Autonomía y disposiciones de desarrollo.

Otra interpretación supondría una restricción de esta competencia, que en última instancia podría llegar incluso a la paralización de la actividad que se pretende autorizar.

Por otro lado, el hecho de que el desprecintado de los boletos no se vincule al previo pago de la tasa, no conlleva la imposibilidad por parte de las administraciones tributarias de utilizar el procedimiento de exacción contenido en las normas de carácter fiscal.

En efecto, configurado hoy por hoy el pago de la tasa mediante la fórmula de la declaración-liquidación o autoliquidación, la consideración como exento efectuada por el sujeto pasivo habilita a las haciendas, caso de no estar conformes con esta consideración, a la práctica de la correspondiente liquidación tributaria, todo ello en aplicación de los correspondientes preceptos de las normas forales generales tributarias.

En particular, el art. 121 de la Ley General Tributaria establece que:

*«La Administración no está obligada a ajustar las liquidaciones a los datos consignados en sus declaraciones por los sujetos pasivos.»*

La Norma Foral 7/1996, de 13 de marzo, reguladora de la tasa fiscal del juego mediante boletos del Territorio Histórico de Álava, expresa que:

*«Los sujetos pasivos están obligados a presentar declaración-liquidación e ingresar la deuda tributaria **que resulte**, en el lugar, forma y plazos, que se determinen por el Diputado Foral de Hacienda, Finanzas y Presupuestos.»*

Y prosigue, en su apartado 2º:

*«En el supuesto de que exista una entrega de boletos, la **declaración-liquidación** se realizará por el sujeto pasivo en el momento previo a la*

*adquisición o entrega de los boletos, tomando como base el número e importe de los mismos.»*

En definitiva, esta institución estimó que la Dirección de Juego y Espectáculos debía limitarse a cumplir las exigencias contenidas en el Decreto 314/1994, autorizando el desprecinto de los boletos con la mera aportación por la empresa autorizada de la declaración-liquidación efectuada, independientemente de la cuota que resultara a pagar de la misma.

Ello sin perjuicio de que, como se ha indicado, las haciendas forales practicasen, en su caso, la correspondiente liquidación tributaria.

Por todo lo expuesto, se sometió a la consideración del Director de Juego y espectáculos la posibilidad de autorizar el desprecintado de los boletos adquiridos por la empresa adjudicataria, que en ese momento se encontraban paralizados, para su posterior distribución y venta, lo que fue aceptado sin ningún reparo por parte de su Departamento.

*Sobre el contenido de la providencia de apremio notificada a un ciudadano por parte de los servicios de recaudación ejecutiva de la Diputación Foral de Álava (741/96)*

Como consecuencia de la tramitación de un procedimiento de apremio, seguido en la Agencia Ejecutiva de la Diputación Foral de Álava a instancia del Ayuntamiento de Okondo, una ciudadana somete a la consideración del Ararteko el hecho de que la providencia notificada al interesado no contiene los datos suficientes que permitan determinar la naturaleza y el origen de la cantidad cuyo abono se le reclama.

A la vista de la información facilitada por quien interpone la queja y la que se traslada a esta institución por parte del Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Álava y por el Ayuntamiento de Okondo, se concluye que la providencia de apremio utilizada en los correspondientes procedimientos adolece de las siguientes carencias: a) Falta una expresa referencia al concepto explícito de la deuda; b) Falta una referencia a si el acto es definitivo o no en vía administrativa; c) Falta referencia al plazo concreto en el que se puede efectuar el ingreso; d) Falta una advertencia expresa sobre la liquidación de los intereses de demora. Estas carencias suponen una infracción de las previsiones contenidas en el artículo 133 del Reglamento General de Recaudación del Territorio Histórico de Álava, aprobado por Decreto Foral 48/1994, de 10 de mayo, modificado por las disposiciones contenidas en el Acuerdo del Consejo de Diputados 520/1995, de 4 de julio, y por los Decretos Forales 12/1996, de 6 de febrero, 26/1996, de 27 de febrero y 70/1996, de 11 de mayo. Además de las carencias señaladas, el estudio efectuado refleja una necesidad de mejorar en el texto las referencias a la posibilidad de solicitar un aplazamiento del pago, así como de incluir una explicación somera de los supuestos en los que pudiese proceder la suspensión del procedimiento de apremio. A la vista de lo

anterior se recomendó al referido departamento foral la modificación del texto de la providencia de apremio para dar estricto cumplimiento a las previsiones del ordenamiento jurídico.

Tras justificar el texto actual de la providencia en la imposibilidad de reflejar todos los datos exigidos en el espacio disponible y en el hecho de hacerlo en euskara y castellano, el Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Álava acepta la recomendación asumiendo la responsabilidad de atenderla en breve.

### 3.6.3. ACTUACIONES DE OFICIO

#### *Modificación del concepto de unidad familiar a efectos del IRPF (65/96/OF)*

Una de las principales consecuencias de la reforma operada a partir de la STC de 20 de febrero de 1989 es la superación del concepto del IRPF como un «impuesto de grupo», imperante con la Ley de 1978, para centrar su enfoque en el individuo, la persona física.

Pese a ello, se sigue permitiendo a las personas físicas que constituyen una unidad familiar tributar de manera conjunta, beneficiándose así de una escala menos gravosa.

La propia Ley 18/1991, reguladora del IRPF, define qué ha de entenderse por unidad familiar a estos efectos, de manera que tenemos:

1º **Matrimonio** con hijos menores de 18 años no emancipados.

2º El **padre o madre** con hijos menores de 18 años no emancipados.

El problema planteado en varios expedientes de queja, es el de aquellas familias pertenecientes al segundo bloque, es decir, monoparentales, que dejan de constituir unidad familiar a efectos del IRPF en el momento en que el menor de los hijos cumple 18 años.

Esto es, pese a que la única fuente de ingresos siga siendo el trabajo del cabeza de familia, y pese a que a partir de los dieciocho años los posibles gastos que generan el sostenimiento y educación de los hijos no disminuyan, sino que tienden a incrementarse, debido a este automatismo, la unidad familiar debe pagar a Hacienda, como consecuencia de la aplicación de la escala individual, una cantidad considerablemente mayor.

Así, a juicio de esta institución, efectivamente, los resultados que derivan de la actual configuración de la unidad familiar podrían colisionar con los principios de igualdad y de capacidad contributiva propugnados constitucionalmente.

Como dato significativo podemos apuntar que en la comunidad autónoma vasca en el año 1991 el 84,25% de las familias monoparentales estaban

formadas por la madre (separada, divorciada o viuda) y uno o más hijos (Anuario Estadístico Vasco. EUSTAT 1995).

Esta disfunción podría solucionarse ampliando el límite de edad hasta aquella edad que se considera que los hijos forman parte de la unidad familiar, como se hace en el apartado referente a deducciones por hijos, donde se incluye a los menores de 30 años que no obtengan rentas superiores al salario mínimo interprofesional.

Una medida intermedia sería situar la edad límite a los 25 años, considerando que es cuando se culmina la formación universitaria.

En este sentido, en la medida en que esta cuestión exigiría su modificación por las Cortes Generales, dado que en virtud del Concerto económico escapa de la potestad normativa que en materia tributaria tienen atribuida los territorios históricos, en el mes de septiembre de 1996 se procedió a la apertura de un expediente de oficio que nos permitió trasladar esta problemática al Defensor del Pueblo.

## **3.7. INTERIOR**

### **3.7.1. INTRODUCCIÓN**

En el ejercicio correspondiente al año 1996 se han presentado 96 quejas referidas a actividades de las diferentes administraciones públicas encuadradas en el área de Interior. Desde una perspectiva cuantitativa, ese número de quejas ha supuesto un incremento de un 19% respecto a las ochenta y nueve que en esta área de actuación se presentaron en el año 1995.

Desde el punto de vista sustantivo, el contenido material de las quejas arroja un balance similar al de ejercicios precedentes por cuanto la gran mayoría de los expedientes tramitados, 81, están relacionados con el tráfico y, en su mayor parte, con el régimen sancionador por infracción de las normas conformadoras de su régimen jurídico. El reparto de quejas por administraciones afectadas, en lo referente a esta subárea de tráfico, ha sido el siguiente: 50 contra actuaciones de los órganos competentes de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, 13 contra actuaciones del Ayuntamiento de Bilbao, 5 contra actuaciones del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, 15 contra actuaciones del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, 3 contra actuaciones del Ayuntamiento de Getxo, 1 contra actuaciones del Ayuntamiento de Barakaldo, 1 contra actuaciones del Ayuntamiento de Amorebieta, 1 contra actuaciones del Ayuntamiento de Lasarte y 1 contra actuaciones del Ayuntamiento de Rentería.

De las 15 quejas correspondientes a la que denominamos área de Orden Público 9 lo han sido contra actuaciones de los funcionarios de la Ertzaintza y 6 contra actuaciones de funcionarios de las policías locales. Finalmente, en la subárea de «otros» se ha presentado una queja respecto a determinados problemas

surgidos en el empadronamiento de algunos ciudadanos extranjeros en un municipio vizcaíno.

A la hora de efectuar una valoración general de las quejas presentadas en la subárea de tráfico que, como se ha anticipado, siguen siendo cuantitativamente las más numerosas, merece la pena destacar la circunstancia de que, en la práctica totalidad de las tramitadas por aplicación de su régimen sancionador, las denuncias de los ciudadanos, lejos de combatir la materialidad de las propias infracciones, se sustentan en eventuales infracciones procedimentales. Las cuestiones más recurrentes que los interesados en queja suelen aducir para solicitar la intervención del Ararteko son las siguientes: a) notificación edictal injustificada de los actos administrativos que se dictan en los expedientes sancionadores; b) prescripción de las infracciones y de las sanciones; c) ausencia de veracidad de las denuncias formuladas por los conocidos vulgarmente como «agentes de la OTA» y d) falta de detención del vehículo en el momento de cometerse la infracción.

Sin perjuicio de las conclusiones que hubiéramos podido alcanzar en el análisis de las quejas presentadas con fundamento en los motivos reseñados en los tres últimos lugares, lo cierto es que en estos momentos la mayor preocupación de este Ararteko a la hora de hacer públicas sus conclusiones en relación con este tema es lo que considera un injustificado y abusivo uso de la notificación edictal de los acuerdos adoptados en los correspondientes expedientes sancionadores por parte de algunos ayuntamientos en lo que a través de las informaciones que se nos han remitido hemos podido concluir. Esta preocupación tuvo ya su particular expresión en la recomendación de carácter general dirigida a todas las administraciones públicas, incluida en la memoria correspondiente al año 1994 bajo el epígrafe «*La práctica de la notificación edictal en los procedimientos sancionadores de la Administración al amparo de las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*».

En la memoria correspondiente al año 1995, esta preocupación hubo de ser nuevamente resaltada y, asimismo, es necesario hacerlo en la presente. Por esta razón nos vemos en la necesidad de recordar e insistir en la conveniencia de que los responsables de las diferentes administraciones públicas adecuen su actuación en esta materia a las previsiones del ordenamiento jurídico. A criterio de este Ararteko, varios intentos fallidos de notificación personal por ausencia de su destinatario no posibilitan acudir a la vía extraordinaria de la notificación edictal sin haber concluido, mediante la práctica de las pertinentes averiguaciones, que la notificación personal resultará imposible de practicar. Para un mejor conocimiento de nuestro criterio sobre esta cuestión nos remitimos a la recomendación de carácter general a la que hemos hecho anterior referencia.

Respecto a las quejas contra actuaciones de los cuerpos de policía que conforman la Policía del País Vasco, es decir, la Ertzaintza y las policías locales dependientes de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, es importante destacar que solamente en una se han denunciado actividades, concretamente de funcionarios de una policía local que pudieren suponer malos tratos físicos.

Este asunto en concreto no ha podido ser objeto de intervención por nuestra parte al haber sido residenciado en sede jurisdiccional. El resto de los asuntos sometidos a la consideración de este Ararteko en relación con las actividades de estos funcionarios se han referido a eventuales irregularidades procedimentales y a incorrecciones con los ciudadanos. Los asuntos más destacables se reseñan en los resúmenes de queja que se incluyen en los párrafos siguientes.

### 3.7.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### 3.7.2.1. TRÁFICO

*Sobre la retirada de la vía pública y depósito en dependencias municipales de un vehículo que se encontraba en deficiente estado de conservación pudiendo causar peligro para la circulación (487/95)*

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko una actuación de los servicios de la policía local de Bilbao consistente en la retirada de la vía pública, y posterior depósito en dependencias municipales, de un vehículo de su propiedad, por deficiencias ostensibles observadas en su estado de conservación que hubieran podido constituir un peligro para la circulación.

Solicitada información al Ayuntamiento de Bilbao, se nos indicó que el vehículo en cuestión fue objeto de denuncia y retirada de la vía pública por estar estacionado sin adoptar medidas de seguridad con peligro de desplazamiento. Hay que hacer constar que el automóvil estaba estacionado en una pendiente y que, además, había sido dado de baja en el registro correspondiente.

Analizado el expediente en cuestión se concluyó que, sin perjuicio de no poner en duda el estado de conservación del vehículo y el riesgo que podía suponer para la circulación, la actuación de los servicios de la policía local de Bilbao había infringido las previsiones del ordenamiento jurídico.

Los artículos 70 y 71.1 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 292.I.c) y II.a) del Código de la Circulación, en vigor estos últimos por cuanto no contradicen las previsiones de los primeros, determinan que cuando los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico constaten que un vehículo constituye un peligro para la circulación podrán ordenar su inmovilización inmediata en el lugar más adecuado de la vía pública. Si transcurridas cuarenta y ocho horas desde la inmovilización, y previo requerimiento, el propietario o conductor no subsanan las deficiencias observadas o lo retiran por sus propios medios a algún lugar en el que no cause peligro, podrá ser retirado y depositado en el lugar en el que la autoridad determine.

Pues bien, en el asunto que nos ocupa, los agentes de la autoridad omitieron parte del procedimiento que les hubiera autorizado a la retirada del vehículo de la vía pública, pues no procedieron a su inmovilización previa, con apercibimiento de tal circunstancia al propietario y de las consecuencias que pudieren derivar de su inactividad. La retirada, pues, se produjo sin que se cumpliesen los condicionantes que el ordenamiento jurídico prescribe para posibilitar tal actuación administrativa. En consecuencia, el propietario, sin perjuicio de que haya podido serle liquidada la pertinente tasa por inmovilización, no tiene el deber de soportar el pago de las correspondientes a la retirada y a la estancia del vehículo en el depósito municipal.

Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que se exonerase al reclamante en queja de las tasas a que se ha hecho referencia, de retirada y estancia, y que el vehículo, que se encontraba todavía depositado en el lugar correspondiente, fuera puesto a disposición de su propietario sin cargo alguno. El Ayuntamiento de Bilbao no acepta la recomendación.

*Sobre la sanción impuesta en un procedimiento tramitado por infracción de las previsiones de la Ordenanza municipal reguladora de la OTA en el que la denuncia formulada por quien no ostentaba la condición de agente de la autoridad encargado del control del tráfico no había sido objeto de ratificación a lo largo de la instrucción del expediente (615/95)*

El Ayuntamiento de Bilbao impuso a un ciudadano sendas sanciones por infracción de las previsiones contenidas en la Ordenanza municipal reguladora de la OTA. Las denuncias que dieron lugar a la tramitación de los correspondientes expedientes fueron formuladas por personas que no ostentaban la condición de agentes de la autoridad encargadas del control del tráfico. De la información obrante en el expediente de queja se pudo llegar a la conclusión que en uno de los dos expedientes y a lo largo de su instrucción el denunciante se había ratificado en el contenido de la denuncia. No consta tal ratificación en el otro.

Como consecuencia de lo anterior, dando cumplimiento al contenido del artículo 76 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 a las tesis mantenidas, entre otras, por las sentencias del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1991 y 23 de noviembre de 1993, y las de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 11 de julio de 1995 y 29 de marzo de 1996, el Ararteko recomendó a la corporación bilbaína la revocación de oficio de la sanción recaída en el expediente cuya denuncia, suscrita por quien no ostentaba la condición de agente de la autoridad encargado del control del tráfico, no fue objeto de la correspondiente ratificación. El Ayuntamiento de Bilbao, sin justificación suficiente, argumentando un genérico respeto a las previsiones del ordenamiento, no atiende la recomendación.

*Sobre los efectos de las denuncias formuladas por controladores de la OTA que carecen de la condición de agentes de la autoridad sin que exista en los correspondientes procedimientos sancionadores actuación complementaria de carácter probatorio (946/95)*

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko el hecho de que los servicios competentes del Ayuntamiento de Bilbao habían procedido al precinto y posterior traslado al depósito municipal de un vehículo de su propiedad con el fin de proceder a ejecutar, mediante la vía de apremio, el abono de determinadas sanciones pecuniarias que le habían sido impuestas por infracciones de la Ordenanza reguladora de la OTA.

En la primera solicitud de información que le fue cursada a la corporación municipal bilbaína, se interesaba, con objeto de evitar demoras innecesarias en la resolución del asunto sometido a la consideración del Ararteko, que en el supuesto de que todas y cada una de las sanciones impuestas hubieran derivado de denuncias de agentes controladores de la OTA que no ostentaran la condición de funcionarios de la autoridad, se procediera a su revocación de oficio, dejando sin efecto, consecuentemente, el embargo del vehículo y los demás actos de ejecución dictados en la vía de apremio. Esta petición se hacía con fundamento en el contenido de diversos pronunciamientos jurisdiccionales -entre otros las sentencias del TS de 1 de octubre de 1991, de 23 de noviembre de 1993, y de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 11 de julio de 1995- que valoran que las denuncias de los agentes de la OTA, sin ninguna actuación complementaria de carácter posterior, no pueden ser elemento de cargo suficiente para la imposición de sanción alguna, al carecer éstos de la condición de agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.

A pesar de que a través de las diversas informaciones que el Ayuntamiento de Bilbao nos ha facilitado a lo largo de la tramitación del expediente de queja se ha podido deducir que las denuncias que se encuentran en el origen de las sanciones han sido formuladas por controladores de la OTA carentes de la condición de agentes de la autoridad, sin que hubiera existido posterior ratificación de su contenido, el Ayuntamiento de Bilbao considera que los procedimientos han sido correctamente tramitados -sin que para justificar tal valoración se hubiera aducido consideración alguna- y que, en consecuencia, no procede la revocación de las resoluciones sancionadoras ni de los actos ejecutivos llevados a cabo en el procedimiento de apremio.

*Sobre la discordancia entre el ámbito real de aplicación de las zonas de aparcamiento controlado (OTA) y la recogida en las tarjetas que se entregan a los usuarios, y su incidencia en las sanciones impuestas como consecuencia de tal disparidad (12/96)*

Una ciudadana sometió a la consideración del Ararteko el hecho de que por no coincidir el ámbito real de aplicación de una zona de las de estacionamiento



controlado con el recogido en la tarjeta que se hace entrega a los usuarios que, por causa de su residencia, tienen derecho a aparcar sin límites temporales, ha sido denunciada y sancionada por infracción de la correspondiente ordenanza. En el momento de la presentación de la queja quedaba pendiente de respuesta un escrito que presentó ante la Recaudación Ejecutiva del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz solicitando la devolución de las cantidades abonadas en concepto de multa. Este escrito tiene su origen en el hecho de que la interesada se percató de la discordancia denunciada en fechas posteriores a la denuncia y sanción.

Comprobada la realidad de lo denunciado, el Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que se adoptaran las medidas oportunas para poner en conocimiento de todos los usuarios de la tarjeta correspondiente a la zona de OTA en la que se ha observado la discordancia. Asimismo, que se respondiera al escrito pendiente de respuesta.

El Ayuntamiento, en cumplimiento de la resolución, procedió a la renovación de todas las tarjetas de usuario, incorporando a las mismas el correcto ámbito de uso y aplicación. Asimismo se revocó la sanción que fue impuesta a la interesada.

### *Sobre la notificación edictal injustificada de un acto administrativo y sus efectos sobre el cómputo de los plazos de prescripción en un expediente sancionador por infracción de las normas del tráfico (83/96)*

Un ciudadano somete a la consideración del Ararteko la sanción de la que ha sido objeto por parte del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz como consecuencia de un estacionamiento indebido. A la vista de la información que nos traslada la referida corporación municipal se constatan los siguientes hechos:

Con fecha 14 de septiembre de 1995 se produce una infracción de las previsiones contenidas en el artículo 94.1.c) del Reglamento General de Circulación, al estacionar un vehículo en un carril de circulación. El funcionario denunciante deposita el boletín de denuncia en el parabrisas del automóvil y con fecha 18 del mismo mes su propietario presenta un pliego de alegaciones argumentando lo que considera oportuno en su defensa. A su vista, el órgano instructor elabora una propuesta de resolución que, tras tres intentos infructuosos de notificación personal llevados a cabo los días 2, 4 y 6 de noviembre, es notificada edictalmente a través de su inserción en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava de 11 de diciembre y en el tablón de anuncios de la corporación. Con fecha 19 de enero de 1996 se notifica al interesado la resolución sancionadora en el domicilio que él mismo ha señalado como tal a efecto de notificaciones en el pliego de alegaciones.

A la vista de lo anterior el Ararteko recomienda al Ayuntamiento que se revoque la sanción impuesta por entender que la infracción estaba afectada por el instituto de la prescripción. Esta conclusión se alcanza teniendo en cuenta que la notificación edictal no podía tener efecto alguno, en el sentido de interrumpir

el cómputo del plazo de prescripción, pues, a criterio del Ararteko, no se cumplían los requisitos contenidos en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para posibilitar tal forma extraordinaria de notificación. Para llegar a este convencimiento se trajo a colación la jurisprudencia en la que se analiza, tanto por el Tribunal Constitucional como, en su aplicación, por el Tribunal Supremo, la cuestión de la notificación edictal. Se hizo explícita referencia a la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1993, que atendiendo a reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Constitucional (9/91, 1/83, 22/87, 72/88, 424/92) determina que «...la citación (notificación) edictal requiere por su cualidad de remedio último de comunicación, no solo el agotamiento previo de las otras modalidades que aseguren en mayor o menor medida la recepción del destinatario de la correspondiente notificación, así como la constancia formal de haberse intentado practicar, sino también que el acuerdo o resolución (...) de considerar que la parte se halle en ignorado paradero, se funde en criterios de razonabilidad que lleven a la convicción o certeza de la inutilidad de otros medios normales de notificación (...). Como también expresa la STC 9/1991, de 17 de enero, cuando resulta infructuoso el emplazamiento por correo certificado con acuse de recibo, por hallarse ausente su destinatario, no puede realizarse sin más la notificación por edictos (...) pues antes de acudir a este procedimiento es preciso que no conste el domicilio del interesado o se ignore su paradero y que se consigne así por diligencia».

Si tenemos en cuenta que la notificación edictal de la propuesta de resolución se llevó a cabo por la mera ausencia del interesado en horas de reparto, a la vista de las referidas tesis jurisprudenciales, hemos de valorarla como injustificada y carente de efectos.

Si desde la fecha en que el interesado presentó el pliego de alegaciones, 18 de septiembre de 1995, hasta que le fue notificada la resolución sancionadora, 19 de enero de 1996, no se ha producido ninguna actuación de aquellas a las que, a criterio del Ararteko, el artículo 81.1 del Texto Articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial otorga efectos interruptorios del plazo de prescripción, la infracción estaba afectada por este instituto.

Al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz no acepta la recomendación, alegando que la notificación edictal de la propuesta de resolución fue conforme a derecho.

*Sobre la ilegalidad de la inmovilización de un vehículo en la vía pública como consecuencia única de un estacionamiento antirreglamentario y posterior liquidación de la tasa correspondiente cuyo abono se exigió a su propietario para poder retirarlo (259/96)*

Un ciudadano sometió a la consideración del Ararteko una actuación de los servicios de la policía local de Amorebieta-Echano consistente en la instalación

de un mecanismo de inmovilización a un vehículo que se encontraba antirreglamentariamente estacionado. Posteriormente, para poder retirarlo, le fue exigido el abono de la tasa de inmovilización correspondiente. El vehículo estaba en perfecto estado de conservación y su puesta en marcha no hubiera generado riesgo grave para la circulación, ni para las personas ni los bienes.

A la vista de las actuaciones practicadas se recomendó al Ayuntamiento de Amerobieta-Echano que se procediera a la devolución de la cantidad que en concepto de tasa abonó el interesado. Las consideraciones que el Ararteko trasladó a la autoridad local fueron las siguientes:

La argumentación esgrimida por la corporación municipal para sostener la legalidad de su intervención tenía su único fundamento en la aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 41.b).7.1<sup>º</sup> en relación con el artículo 123, ambos de la Ordenanza municipal reguladora del tráfico. Es preciso constar que el precepto citado en primer lugar es una reiteración de las previsiones contenidas en el artículo 292 bis del Código de la Circulación, que prevé la posibilidad de que cuando un vehículo se encuentre estacionado en forma antirreglamentaria, sin perturbar gravemente la circulación, y su conductor no se halle presente o, estándolo, se niegue a retirarlo, los agentes de la circulación podrán inmovilizarlo por medio de un procedimiento mecánico que impida su circulación. El artículo 123 prevé la liquidación de la tasa por inmovilización y la cuantía a abonar.

Este Ararteko entiende que el referido precepto del Código de la Circulación ha sido objeto de derogación tácita una vez entrado en vigor el 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, por mor de su disposición derogatoria única, pues su artículo 70 determina que los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico podrán proceder a la inmovilización de los vehículos en el supuesto de que, cuando como consecuencia del incumplimiento de las previsiones de la misma norma, **de su utilización pudiera derivarse un riesgo grave para la circulación, las personas o los bienes.**

El mantenimiento de la vigencia del referido artículo 292 bis del Código de la Circulación y, en consecuencia, de los preceptos de la Ordenanza municipal referida que reiteran su contenido supone una infracción del principio de jerarquía normativa, por cuanto que la restricción de la inmovilización, operada mediante norma con rango formal de Ley, a los supuestos en los que la utilización del vehículo susceptible de actuación administrativa pudiera generar un riesgo grave para la circulación, las personas o los bienes, es incompatible con la previsión de una norma anterior, con rango reglamentario, que posibilita tal inmovilización aun en supuestos en los que no exista eventual riesgo. Por derivación, lo mismo podría argumentarse respecto a las previsiones contenidas en la Ordenanza municipal de tráfico.

La recomendación que se dirigió al Ayuntamiento de Amorebieta-Echano no fue objeto de atención, aun admitiéndose que la derogación del reiteradamente referido artículo 292 bis es una cuestión susceptible de interpretación.

*Sobre la notificación edictal de un boletín de denuncia en un expediente por infracción de las normas reguladoras del tráfico y el rechazo de las alegaciones presentadas fuera de plazo (544/96)*

Como consecuencia de una eventual infracción de las normas reguladoras del tráfico ocurrida el 7 de septiembre de 1994 el Ayuntamiento de Bilbao procedió a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador. Teniendo en cuenta que el vehículo con el que la infracción se produjo no fue objeto de detención por parte del agente que la constató, con el fin de identificar al conductor y notificar la denuncia, en fechas posteriores los servicios competentes remitieron al domicilio del propietario del automóvil el boletín de denuncia. Intentada infructuosamente en dos ocasiones la notificación personal, por estar ausente el destinatario, y sin más averiguaciones, el Ayuntamiento de Bilbao decidió acudir al procedimiento de notificación edictal, siendo insertada la denuncia en el Boletín Oficial de Bizkaia de 4 de octubre de 1994. El anuncio publicado en el diario oficial únicamente contiene el número del procedimiento, el nombre del contribuyente (sic) y unas cantidades reflejadas bajo los epígrafes A y B.

Habiendo llegado a conocimiento del interesado la publicación de la denuncia y previa consulta ante los servicios municipales, con fecha 24 de octubre del mismo año presentó un escrito de alegaciones en el que identificaba a la persona que conducía el vehículo en el momento en el que se produjo la eventual infracción. A pesar de ello, y con el argumento de que se habían presentado fuera de plazo, las alegaciones fueron rechazadas y el procedimiento continuó su tramitación, que culminó con la imposición de una sanción al interesado como autor de la infracción observada por el agente que formuló la denuncia, a saber, la superación de un semáforo en rojo.

A criterio del Ararteko en la tramitación del expediente sancionador de han observado las siguientes infracciones del ordenamiento jurídico:

- a) La notificación edictal de la denuncia no está justificada, pues no concurren las circunstancias previstas en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues tanto el titular del vehículo como su domicilio eran conocidos. No se puede afirmar, como argumento justificativo, que la notificación personal no se hubiere podido efectuar, ya que esta circunstancia no puede deducirse del hecho de que dos intentos de notificación personal hubieran resultado infructuosos. Sobre el alcance de esta cuestión con relación a una eventual vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24.1 de la Constitución Española, nos remitimos a las consideraciones vertidas en la recomendación de carácter general recogida en la memoria de este Ararteko correspondiente al ejercicio 1994. Con carácter más específico, resultan de interés las tesis mantenidas por el TS en la sentencia dictada con fecha 10 de noviembre de 1993.

- b) Aun en el supuesto de que hubiera resultado justificada la notificación edictal, lo cierto es que el contenido del anuncio publicado, reseñado anteriormente, infringe las previsiones del artículo 60.2 en relación con el 58.2, ambos de la Ley 30/1992, citada, por cuanto no refleja los datos que se determinan en el artículo 75 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, ni en el mismo se especifican las causas que impidieron la notificación en el momento de constatarse la eventual infracción, incumpléndose en este caso las previsiones del artículo 77 del mismo texto legal, con las consecuencias de invalidez determinadas por el artículo 10.2 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero.
- c) Si tenemos en cuenta lo defectuoso de la notificación de la denuncia, conforme a lo dispuesto en el artículo 58.3 de la citada Ley 30/1992, ésta debería surtir sus efectos en el momento en el que el interesado hubiera realizado actuaciones que supusieran conocimiento del acto. En el supuesto que nos ocupa, esta notificación debería tomarse por efectuada en el momento en el que se presenta el correspondiente pliego de alegaciones señalando la identidad del presunto infractor. En consecuencia, las alegaciones no deberían haber sido rechazadas por su presentación fuera de plazo.
- d) Si el interesado identificó en plazo a la persona que conducía el vehículo en el momento de constatarse la eventual infracción, los servicios administrativos competentes hubieran debido iniciar los trámites procesales para depurar las responsabilidades en que hubiera podido incurrir la persona identificada por el propietario del vehículo. La sanción impuesta al reclamante en queja, titular del automóvil, infringe inicialmente el principio de presunción de inocencia y el de responsabilidad, pues a lo largo de la tramitación del expediente no hay elementos de cargo suficientes para determinar su autoría.

Con fundamento en las precedentes consideraciones se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao la revocación de la sanción impuesta. Sin embargo la corporación bilbaína, argumentando la corrección de la notificación edictal y que el rechazo de las alegaciones traía causa del hecho de que fueron presentadas fuera de plazo, y sin aportar otras consideraciones que pudieran desvirtuar las contenidas en la recomendación, acuerda no proceder a su atención.

### 3.7.2.2. **ORDEN PÚBLICO**

*Sobre la destrucción de las huellas dactilares y fotografías tomadas a un ciudadano como consecuencia de una detención practicada por funcionarios de la policía local, cuando los hechos que la motivaron fueron inicialmente calificados por el Juez de Instrucción como falta y posteriormente archivados sin declaración de responsabilidad (178/96)*

Un ciudadano fue objeto de detención por funcionarios de la policía local de Vitoria/Gasteiz como presunto autor de un delito de lesiones graves. Dentro de las actuaciones llevadas a cabo durante la detención, se procedió a tomar las huellas dactilares del interesado, así como la correspondiente reseña fotográfica. Una vez recibidas en el Juzgado de Instrucción las diligencias practicadas, el magistrado dictó un auto mediante el que calificó como presunta falta los hechos objeto de enjuiciamiento, ordenando el inicio del pertinente procedimiento. Posteriormente el asunto fue objeto de archivo sin declaración de responsabilidad alguna.

En la resolución del expediente, previa valoración de las dificultades que en ocasiones pueden encontrar los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad a la hora de proceder a la calificación de una conducta como delito o falta, sobre todo en los supuestos de lesiones, y de la necesidad de ponderar al máximo las circunstancias que concurren en los hechos objeto de denuncia, antes de someter a un ciudadano a una privación de libertad, el Ararteko recomendó a los servicios de la policía local de Vitoria/Gasteiz que se procediera, tal y como solicitaba el interesado, a la destrucción de las huellas dactilares y las fotografías que le fueron tomadas. Esta petición se fundamentaba en el hecho de que, aunque con posterior constatación, la detención no debió producirse, al amparo de lo previsto en el artículo 495 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pues el ilícito que puso en marcha los correspondientes mecanismos de represión fue calificado desde el inicio de la actuación jurisdiccional como falta.

El Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz acepta la recomendación efectuada en este supuesto concreto, dándose las instrucciones pertinentes para actuar de igual manera en casos análogos.

*Sobre la actuación de funcionarios de la policía local de Vitoria/Gasteiz en la práctica de una prueba de alcoholemia (548/96)*

Como consecuencia de una vulneración de las normas del tráfico cometida en horas de madrugada, funcionarios de la policía local de Vitoria/Gasteiz sometieron a la ciudadana infractora a una prueba de alcoholemia. Teniendo en cuenta que la primera medición arrojó un índice de alcohol por aire espirado superior a los límites establecidos por el Reglamento General de Circulación, la interesada fue invitada a ser sometida a la segunda prueba, para lo cual le fue indicado que debía ser trasladada a las dependencias de la policía local en Aguirrelanda,

situadas a varios kilómetros del lugar, con objeto de que esa medición le fuera practicada con un etilómetro de precisión.

Una vez llevadas a efecto varias mediciones con el etilómetro de precisión (la interesada se sometió voluntariamente a ellas), que confirmaron la superación de los límites admitidos, y finalizadas todas las diligencias correspondientes a la denuncia que le fue formulada por conducir en esas condiciones, la interesada solicitó ser devuelta al lugar desde el que había sido desplazada, habida cuenta de la distancia entre éste y las dependencias policiales y la hora que era. Los funcionarios que la asistieron le indicaron que, como los resultados de las mediciones habían sido positivos, no tenían obligación alguna de acceder a lo solicitado. En consecuencia, la ciudadana hubo de retornar caminando hasta el lugar en el que el vehículo había sido estacionado. Al llegar al lugar citado, se percató de que el vehículo había sido retirado por orden de los funcionarios actuantes y depositado en las dependencias policiales.

Seguidamente se dirigió a la comisaría de la Ertzaintza para presentar una denuncia contra los funcionarios que habían formulado la denuncia correspondiente a la infracción inicial y que, a su vez, habían practicado la primera prueba de alcoholemia, habida cuenta de que, a su criterio, su comportamiento había sido absolutamente inadecuado. Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 13 de nuestra Ley constitutiva, este Ararteko no pudo llevar a cabo intervención alguna a este respecto.

A pesar de lo anterior, y teniendo en cuenta que los servicios de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz reconocieron la inadecuación de los funcionarios que se negaron a devolver a la interesada al sitio donde se encontraba su vehículo, se sugirió a la alcaldía que, al menos, el organismo competente se dirigiera formalmente a la reclamante en queja para trasladarle el mismo sentimiento que en relación con la negativa al traslado nos había sido, a su vez, transmitido.

En otro orden de cosas, y en un ámbito de la actuación policial no residenciado en sede jurisdiccional, se recomendó a la corporación municipal vitoriana que, en el supuesto de que hubieran sido abonados, se procediera a la devolución de los importes correspondientes a las tasas de retirada y estancia de vehículo que hubiera generado el levantamiento y traslado del automóvil que conducía en el momento de cometerse la infracción. Esta recomendación se hizo con el siguiente fundamento:

En la información que nos fue trasladada se afirmaba que la decisión de proceder a la retirada del vehículo fue adoptada por los funcionarios actuantes para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 25 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero. Como argumento ajeno a la aplicación de la norma precedente, en ese informe se manifestaba que la retirada se debió a razones de seguridad, con objeto de evitar la actuación de «amigos de lo ajeno».

Sin perjuicio de la valoración que al Ararteko le hubiere podido causar la especial diligencia demostrada por estos funcionarios, lo cierto es que a criterio de esta institución el problema planteado es de naturaleza estrictamente jurídica.

El artículo 25 del Reglamento General de Circulación determina que en los supuestos como el analizado lo que procede es la inmovilización del vehículo mediante su precinto u otro procedimiento efectivo que impida su circulación hasta que desaparezca la causa que la motivó. La inmovilización y la retirada y depósito del vehículo son dos medidas cautelares diferentes, previstas, respectivamente, en los artículos 70 y 71 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. Pues bien, a pesar de que el precepto anteriormente referido prevé la posibilidad de la inmovilización, lo que ocurrió es que el operativo actuante ordenó su retirada y depósito sin que concurriera ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 71 del Texto Articulado de la Ley de tráfico citado. En otro orden de cosas, es necesario tener en cuenta que la actuación llevada a cabo, es decir, la retirada, es más gravosa para el usuario que la inmovilización, pues incrementa, innecesariamente en este caso, su incomodidad. Además de lo anterior, desde un punto de vista económico, la actuación llevada a cabo resulta más onerosa para el interesado, ya que, además de la tasa de retirada, ha de soportar la correspondiente a la estancia.

## 3.8. JUSTICIA

### 3.8.1. INTRODUCCIÓN

De un modo creciente, la ciudadanía muestra su descontento con el funcionamiento de la Administración de Justicia. Las quejas, sin ser numerosas en términos absolutos, han experimentado un incremento que trasmite la imagen de un servicio público lento y con serias deficiencias en los cauces de información a los usuarios.

Si bien la abundancia de reclamaciones recibidas permite hablar de insatisfacción, el Ararteko carece de facultad para intervenir en una gran parte de las quejas que se plantean en este ámbito. En efecto, la Ley que regula el funcionamiento de esta institución establece que el Ararteko «*no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente de resolución judicial*». Este precepto, además de obedecer al principio básico de independencia judicial, parte del reconocimiento del papel reservado a la vía jurisdiccional como mecanismo de resolución de conflictos sociales, que posee sus propios controles internos, lo que cierra el paso a otro tipo de supervisión de la actividad juzgadora.

El mencionado motivo impide abordar numerosas quejas en las que se plantea el desacuerdo con el contenido de la resolución judicial. En cualquier caso, resultan destacables, por su reiteración, dos tipos de temas que abarcan la casi totalidad de las reclamaciones: por un lado, las sentencias denegatorias de prestaciones de Seguridad Social, sobre todo de pensiones de invalidez, y por otro



lado, resoluciones que contienen medidas -provisionales o definitivas- en caso de ruptura de la convivencia familiar. Ambos tipos de casos reflejan conflictos de gran repercusión en la vida de sus protagonistas, lo que, en buena medida, explica la falta de conformidad con la decisión judicial. Pero este aspecto no puede ocultar el hecho de que las dos cuestiones, por su generalidad, constituyen serios problemas sociales.

Centrándonos en las sentencias relativas a separaciones y divorcios, aunque hay algunos casos de padres que se quejan del régimen acordado de visitas a los hijos y, sobre todo, de la obligación de tener que pasar una pensión a la mujer con la que han convivido, la mayor parte de las reclamaciones provienen de **mujeres** que no perciben las prestaciones económicas fijadas en concepto de alimentos o de pensión compensatoria. En algunos casos, el incumplimiento de lo establecido en la sentencia es achacable al deficiente funcionamiento de la Administración de Justicia, pero los que ahora nos ocupan son aquellos en los que el Ararteko no puede intervenir porque la falta de pago se debe a maniobras elusivas realizadas por el deudor. La extensión de este problema y las graves repercusiones que tiene para la mujer y los hijos, que a menudo se ven inmersos en situaciones de absoluta precariedad económica, han llevado a este Ararteko a formular una propuesta en las últimas Jornadas de Defensores del Pueblo en el sentido de que estas instituciones impulsen y apoyen la creación de fondos públicos de compensación por el impago de pensiones en casos de ruptura familiar (cfr. cap. II).

Como se ha advertido, el Ararteko no puede intervenir en aquellas reclamaciones que impliquen un cuestionamiento de las decisiones judiciales. Sin embargo, tiene posibilidad de actuar frente a las deficiencias que se observen en el funcionamiento administrativo del sistema jurisdiccional, aunque debe hacerlo a través del Ministerio Fiscal, que es, generalmente, *el órgano con capacidad para investigar* al que remite el art. 9.2 de la Ley que regula la institución del Ararteko.

La mayoría de las quejas remitidas a las fiscalías correspondientes versan sobre supuestos de dilaciones en la Administración de Justicia, y dentro de ese conjunto de casos, presentan entidad propia los referidos a la falta de ejecución de las sentencias. Aunque en algunos casos la intervención del Fiscal agiliza el cumplimiento de lo establecido en sentencia, las reclamaciones en este ámbito ponen al descubierto uno de los puntos flacos del sistema, origen de los principales problemas de ineficacia del mismo. Desde esta perspectiva, resulta conveniente, no sólo una reflexión en profundidad sobre la cuestión, sino también un incremento de la coordinación interinstitucional y, seguramente, un refuerzo de los medios personales y materiales destinados a esta última fase de la aplicación de la Ley.

Un supuesto concreto y especialmente grave de retraso en la ejecución de una sentencia penal afectó a tres personas que, habiendo sido condenadas por sentencia firme en el año 1992, han ingresado en prisión el pasado mes de junio. A la incertidumbre que provoca la falta de ejecución de la sentencia se une en este caso la circunstancia de que estas personas se han estado presentando

cada semana en la correspondiente comisaría de policía desde febrero de 1989, con la evidente limitación de libertad que ello supone. Las sanciones penales sólo pueden alcanzar sus fines si su cumplimiento tiene lugar en un plazo de tiempo corto respecto a la comisión de los hechos. Cuando la ejecución de la pena se retrasa como en este caso, no sólo desaparece la necesidad social que justifica la imposición del castigo, sino que el cumplimiento de éste puede convertirse en un acto injusto que cause a los afectados un daño desproporcionado. Y todo ello sin tener en cuenta el perjuicio que para los reclamantes en cuestión ha supuesto la limitación de su libertad experimentada durante más de siete años.

Otro tema destacable entre las reclamaciones puestas en conocimiento de las fiscalías es el referido a las deficiencias en la comunicación con los ciudadanos. Se han planteado algunos casos de falta de información al denunciante sobre el desarrollo del proceso penal y, en concreto, del archivo de las diligencias. Aunque estos casos se han solucionado satisfactoriamente casi en su totalidad, debe seguir insistiéndose en la necesidad de que la Administración de Justicia preste la atención suficiente a la persona perjudicada por la comisión de un delito, en la línea establecida por la ley 35/95 de asistencia a las víctimas.

En relación con este tema, un ciudadano ha planteado al Ararteko una queja que resulta ilustrativa. La mencionada persona fue agredida por otra con un objeto punzante, causándole una herida que le afectó al pulmón. Formulada la denuncia ante la Ertzaintza, se ratificó en el juzgado, donde se le advirtió que, si no quería intervenir directamente en el proceso, el Ministerio Fiscal defendería sus intereses. El interesado, que se acogió a esta posibilidad, fue examinado por el médico forense cuando todavía estaba de baja médica, y con posterioridad no volvió a tener noticias del procedimiento penal hasta que tuvo conocimiento por medio de la prensa de que el asunto ya había sido juzgado y, al parecer, existía sentencia. Puesto el tema en conocimiento del correspondiente Fiscal Jefe, éste admitió que había habido errores formales en la tramitación de la causa que había provocado un injusto olvido de la persona perjudicada por el delito. Sin embargo, y puesto que la contestación del Fiscal no conllevaba ninguna propuesta concreta tendente a reparar el perjuicio causado, el Ararteko se ha vuelto a dirigir al mismo exponiendo una serie de consideraciones sobre ese aspecto particular, que todavía no han sido objeto de respuesta.

Otro problema muy específico relacionado con la insuficiencia de cauces de comunicación y de acercamiento de la función de juzgar a la ciudadanía se planteó en un procedimiento laboral en el que el demandante era sordo. En la selección de quejas que sigue a este apartado se ha recogido el caso que, por otra parte, es una muestra de la problemática particular con la que se encuentran las personas que sufren **discapacidades**.

A raíz del informe extraordinario sobre la situación de las cárceles en el País Vasco, las reclamaciones en materia penitenciaria se han incrementado notablemente, lo que ha llevado a dar una entidad específica a ese tema dentro del área de Justicia. Puesto que la CAPV no ha asumido las funciones que integran la competencia relativa al ámbito penitenciario, las facultades de intervención del Ararteko en este tema son bastante limitadas, restringiéndose a aquellas

cuestiones que tienen relación con el convenio marco de colaboración suscrito entre el Gobierno Vasco e instituciones penitenciarias (cfr. cap. II).

En algunas ocasiones, las quejas formuladas por los reclusos se remiten al Fiscal, por ejemplo, en un supuesto de disconformidad con la liquidación de condena en relación con la aplicación retroactiva del nuevo Código penal, o en otro de solicitud de libertad provisional por causa de una enfermedad muy grave. Sin embargo, la gran mayoría de las reclamaciones son enviadas al Defensor del Pueblo estatal que es la institución garantista encargada de vigilar el funcionamiento de la Administración penitenciaria.

Entre las reclamaciones remitidas al Defensor del Pueblo tiene relevancia propia el grupo de quejas referidas al cumplimiento de la condena en centros penitenciarios próximos al lugar de residencia del penado. Además de las reclamaciones formuladas en este sentido por Senideak o por otros colectivos de apoyo a personas condenadas por delitos de terrorismo, son numerosas las peticiones de traslado formuladas por ciudadanos vascos que cumplen condena por los más variados delitos y que se encuentran en cárceles muy alejadas de esta comunidad.

Otros temas que se remiten al Defensor del Pueblo son las denuncias por vulneración de derechos penitenciarios (derecho al tratamiento, permisos, etc.) o los relativos a peticiones de excarcelación por causa de enfermedad grave e incurable. También entre estas quejas algunas proceden de colectivos o de ayuntamientos que se interesan por personas condenadas por pertenencia o colaboración con ETA, y otras son directamente planteadas por reclusos que, condenados por delitos de los denominados convencionales, con frecuencia tienen menos apoyos sociales y familiares.

Dentro del ámbito del citado convenio marco en materia penitenciaria, el Ararteko ha intervenido ante distintas administraciones vascas. Además de las actuaciones de oficio surgidas del informe sobre las prisiones (cfr. cap. II), se han planteado problemas en materia de asistencia sanitaria y, en concreto, en relación con la insuficiencia del programa de tratamiento con metadona en el centro de Nanclares, asistencia psiquiátrica, acceso al régimen abierto y a la libertad condicional, etc. En estas cuestiones, además de la comunicación con los correspondientes organismos de la Administración vasca, se requieren algunas gestiones con el personal de los centros penitenciarios que, es preciso reconocerlo, en todo momento ha mostrado una total disponibilidad.

Como ya se puso de relieve en el mencionado informe sobre la situación en las prisiones, es necesario hacer una alusión específica a determinados colectivos que, por sus circunstancias específicas, presentan una posición de mayor vulnerabilidad dentro de la cárcel. Las **personas de origen extranjero** integran uno de esos colectivos y, además de la problemática general ya referida en el informe, se han dirigido a esta institución con relación a diversos temas como el traslado para cumplir la pena o la libertad condicional en sus lugares de residencia, acceso al tercer grado, falta de comunicación de la sentencia, etc.

También la **mujeres** presas sufren problemas específicos. En algunos casos reciben prestaciones por parte de la Administración penitenciaria inferiores

o con más dificultades que las que experimentan los reclusos varones, pero la circunstancia que agrava especialmente la estancia de las mujeres en prisión deriva de causas ajenas a esa institución y más relacionadas con los condicionamientos sociales. Así como resulta muy frecuente que las madres, esposas o hermanas de los presos intercedan por ellos ante las diversas instancias, les apoyen y les sirvan de puente de relación con el exterior y, al mismo tiempo, mantengan la organización interna de la propia familia, cuando una mujer entra en prisión no sólo pierde a menudo todo apoyo externo sino que, además, se incrementa su sufrimiento al ver como las relaciones familiares -muchas veces problemáticas- se deterioran. Aunque resulten difíciles de abordar, estas circunstancias específicas deben ser tenidas en cuenta a la hora de articular el tratamiento de las mujeres penadas.

Otra materia diferente contemplada dentro del área de Justicia es la relacionada con el funcionamiento de los colegios de abogados y su deber de control sobre las actuaciones profesionales de sus miembros. Aunque son frecuentes las quejas que expresan el descontento de los clientes con las actuaciones de los letrados, sobre todo en lo que se refiere a la cuantía de sus honorarios, el Ararteko no puede entrar a examinar esos asuntos, puesto que se trata de conflictos entre particulares. Cuando resulta procedente, se indica al reclamante la posibilidad que tiene de presentar su queja ante el correspondiente colegio profesional.

Puesto que dichas organizaciones son corporaciones de Derecho público, el Ararteko puede supervisar el respeto a los derechos de los ciudadanos en los procedimientos que los mismos tramitan. En este sentido, se han recibido varias quejas sobre retrasos o faltas de contestación a las denuncias o solicitudes de intervención presentadas por los clientes ante los colegios. Aunque en algunos casos el asunto se ha solucionado de forma simultánea -e incluso con anterioridad- a la actuación del Ararteko, lo que ha implicado que dicha actuación no fuese necesaria en el caso concreto, es preciso seguir insistiendo en la conveniencia de acortar los plazos de tramitación con el fin de que la respuesta que se ofrece al ciudadano resulte eficaz.

Más preocupante puede resultar el hecho de que, a pesar de recomendaciones que en años anteriores se han dirigido a los colegios de abogados en el sentido de que todas las notificaciones de acuerdos o resoluciones deben dar a conocer al interesado tanto la argumentación en la que se fundamentan como los recursos que cabe interponer frente a las mismas, en el año 1996 se ha recibido en esta institución alguna queja que demuestra que no siempre se cumplen los requisitos mencionados.

Para terminar este recorrido por el área de Justicia, ha de mencionarse una materia que recientemente ha sido asumida de forma expresa por el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y que presenta una notable complejidad. Se trata de la ejecución de las medidas impuestas por los juzgados de menores a los jóvenes que han realizado algún hecho de carácter delictivo.

La formulación de dos quejas relativas a los casos de tres menores a los que se han impuesto sendas medidas de internamiento ha puesto de manifiesto la

radical insuficiencia de recursos en este campo. En la CAPV no existe ningún centro de internamiento en régimen cerrado, ni tampoco de régimen semiabierto para chicas, lo que implica que cuando algún juzgado adopta una de esas medidas, el menor afectado debe ser trasladado a centros situados fuera de la Comunidad, a veces muy alejados. Las consecuencias perjudiciales que este desarraigo del ambiente social puede provocar parecen evidentes. En el caso de las menores sometidas a un régimen semiabierto resultan más graves si cabe, puesto que el alejamiento de su medio convierte el citado régimen en algo muy semejante al cerrado.

Aunque el Departamento responsable ha mostrado su voluntad de paliar las carencias detectadas, este Ararteko considera que el problema es muy preocupante y, por ello, que resulta perentorio realizar un esfuerzo para su solución inmediata. Por otra parte, esa solución no será válida si no contiene un planteamiento global que propicie la adopción de medidas educativas diferentes del internamiento. En este sentido, experiencias desarrolladas en países de nuestro entorno cultural han puesto de manifiesto los superiores efectos preventivos y socializadores que se obtienen a través de medidas consistentes en la reparación y conciliación con la víctima o en trabajos en beneficio de la comunidad. Parece evidente, por tanto, que han de procurarse los medios para que tales medidas puedan llevarse a cabo con garantías de éxito.

La importancia de estas cuestiones ha motivado -tal y como se ha señalado en el correspondiente capítulo (cfr. cap. II)- la realización de un informe monográfico sobre los derechos de los menores infractores, cuya elaboración ya ha sido iniciada.

### 3.8.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### *Retraso en la tramitación de un procedimiento judicial (744/95)*

Se recibió en la institución un escrito de queja contra la demora en la sustanciación de un procedimiento judicial que se seguía en el Juzgado de 1ª Instancia nº 4 de Donostia/San Sebastián, debido a la falta de personal existente en el mismo.

Solicitada información al respecto del Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de San Sebastián, nos fue remitido el informe evacuado al respecto por el Magistrado-Juez titular del juzgado en cuestión, en el que quedaba de manifiesto la situación preocupante por la que atravesaba coyunturalmente el mismo, fruto de la resolución de los concursos de traslados convocados para oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, y que había supuesto que de siete funcionarios que componen la plantilla asignada a la sección civil del citado órgano durante el período comprendido entre finales de junio y el mes de julio de 1995, se encontraran ausentes el 70%.

Así, de conformidad con lo establecido en el art. 9.2 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, se puso en

conocimiento del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) esta situación a los efectos que estimara oportunos.

Mediante informe del Servicio de Inspección del CGPJ de fecha 16 de enero de 1996 se puso de manifiesto que la situación descrita era absolutamente cierta, aunque coyuntural, pues entre los meses de julio y noviembre de 1995 se cubrieron las cinco bajas producidas y además se reforzó el juzgado con otro funcionario por encima de las previsiones de su plantilla orgánica.

De ese modo, proseguía el informe, al final de 1995 la situación podía considerarse controlada, como se deducía del número de asuntos pendientes si se comparaban con el año anterior.

Constatado por esta institución que todas las plazas del juzgado habían sido convenientemente cubiertas, y comunicado este hecho al promotor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

Ello no obstante, con posterioridad se ha personado el interesado para denunciar que el procedimiento permanecía paralizado, por lo que ha sido necesario reiniciar las actuaciones.

#### *Utilización del lenguaje de signos en la vista oral de un procedimiento judicial (1050/95 y 7/96/OF)*

La Federación de Asociaciones de Sordos de Euskalerría, Euskalherriko Gorrak, se dirigió a esta institución para denunciar las presuntas irregularidades que habían tenido lugar en la celebración de un juicio ante el Juzgado de lo Social nº 2 de Vitoria.

Según se exponía en la queja, el demandante -que es sordo- acudió al acto de la vista acompañado de una intérprete del lenguaje de signos, pero la magistrada únicamente autorizó a ésta para que tradujese las preguntas dirigidas al actor.

El Ararteko admitió la reclamación porque, si bien entendía que no había existido una vulneración de la normativa procesal, consideraba que el hecho denunciado ponía de relieve el distanciamiento que con cierta frecuencia surge entre los ciudadanos y el ejercicio de la función judicial.

En efecto, tanto la Ley de Enjuiciamiento Civil -supletoria de la de Procedimiento laboral- como la Ley de Enjuiciamiento Criminal sólo establecen la necesidad de la intervención del intérprete para traducir las preguntas y las declaraciones de quienes no entiendan o no puedan expresarse en lengua castellana. Sin embargo, no puede asumirse que dichas leyes procesales proscriban la traducción íntegra del contenido de la vista.

Por el contrario, parece que los principios que rigen el proceso laboral -inmediación, oralidad, etc.- abogan por el acercamiento de la actuación jurisdiccional a las personas interesadas. Es cierto que, en el caso concreto, la circunstancia de que el demandante estuviese asistido por un letrado excluye el riesgo de indefensión en sentido estricto. No obstante, el hecho de no entender nada de lo que estaba sucediendo debió generar en el actor una sensación de inseguridad y de inaccesibilidad a la Justicia que puede colisionar con el diseño constitucional del derecho a un juicio con las debidas garantías.

Del mismo modo, el principio de publicidad, si bien se refiere a la posibilidad de control por parte de la colectividad de la actividad jurisdiccional, no cabe duda de que también tiene una dimensión individual según la cual cualquier ciudadano afectado por el proceso tiene derecho a conocer cómo se está desarrollando el mismo.

Cuando la persona en cuestión presente alguna limitación para acceder a dicho conocimiento, habrán de tomarse medidas específicas para garantizarlo, cumpliendo así el mandato constitucional de promover la igualdad material. Además, en el caso concreto, la dificultad de comprensión podía afectar también a otras garantías -como el equilibrio entre las partes- que la regulación del proceso laboral pretende asegurar.

Ha de ponerse asimismo de manifiesto que, dada la naturaleza de la traducción al lenguaje de los signos -prácticamente simultánea-, la prolongación del juicio en el tiempo hubiese sido casi inapreciable y, en todo caso, hubiese supuesto un perjuicio muy inferior al beneficio que la intervención del intérprete proporcionaba.

El Ararteko dio traslado de la queja y de las anteriores consideraciones al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Vitoria/Gasteiz. Como éste ya había tenido conocimiento directo del asunto a través de los propios interesados, propició la realización de una entrevista entre la Juez Titular del Juzgado de lo Social en que tuvo lugar el juicio -aunque no fue ella quien presidió el juicio en cuestión- y los representantes de las asociaciones firmantes de la queja. En dicha reunión, mediante las explicaciones oportunas, se alcanzó una solución satisfactoria del asunto planteado.

A través de las actuaciones descritas, se consiguió el principal objetivo de las asociaciones denunciantes, que era -según su explicación- poner de relieve los obstáculos que encuentran las personas sordas en su relación con las administraciones públicas y concienciar a éstas, y a la sociedad en general, de la necesidad de eliminar tales obstáculos.

No obstante, esta institución entendió que la queja también había puesto de manifiesto las carencias de la Administración de Justicia para dar una atención específica a personas con determinadas deficiencias sensoriales. Por este motivo, el Ararteko decidió llevar a cabo una intervención de oficio, pidiendo información al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco sobre las previsiones frente a la posible necesidad de traducción de la lengua de signos.

El mencionado departamento comunicó a esta institución que el servicio de traducción e interpretación de lenguas en los órganos judiciales ya incluía «*el lenguaje dactilográfico, el braille y el lenguaje mímico o gestual*», por lo que estimaba que quedaba acreditada la adopción de las medidas oportunas para paliar las dificultades existentes en un sector de la ciudadanía en el acceso a la Administración de Justicia.

A pesar de ello, el caso concreto había servido para mostrar cierta falta de fluidez en los cauces de información entre el Gobierno Vasco y las asociaciones de afectados -en este caso, de personas sordas- porque éstas no conocían la existencia del citado servicio y, por ello, nunca lo habían solicitado, acudiendo a los juicios en compañía de un intérprete proporcionado por la propia asociación.

Parece que comunicaciones posteriores entre ambas instancias han puesto fin al mencionado desconocimiento.

*Sobre la orden de ingreso en prisión de unos ciudadanos varios años después de que el Tribunal Supremo dictara sentencia firme (863/96, 991/96 y 1460/96)*

Tres ciudadanos, vecinos de diversas localidades de la Comunidad Autónoma del País Vasco, fueron detenidos el 12 de noviembre de 1988 bajo la acusación de haber cometido un delito, acordándose su ingreso en prisión provisional hasta el mes de febrero de 1989, en el que fueron puestos en libertad provisional. La Audiencia Nacional dictó sentencia condenatoria en 1990, resolución que fue confirmada por sentencia del Tribunal Supremo en 1992. Con fecha 25 de junio de 1996 ingresaron en prisión para cumplir la pena de privación de libertad que les fue impuesta.

Desde el día en el que fueron puestos en libertad provisional, en febrero de 1989, hasta la fecha en la que ingresaron en prisión, junio de 1996, es decir, en un período de tiempo superior a los siete años, los interesados han estado presentándose un día a la semana en un centro policial.

Los familiares de los interesados y tres ayuntamientos de la Comunidad Autónoma sometieron a la consideración del Ararteko la eventual vulneración del derecho de los afectados a un proceso sin dilaciones. A la vista del contenido de la queja, y de la falta de competencia de esta institución para acometer cualquier actuación investigadora en relación con el asunto, el expediente se remitió al Defensor del Pueblo, quien ha decidido iniciar las actuaciones oportunas.

### 3.9. MEDIO AMBIENTE

#### 3.9.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han recibido 84 quejas, lo que representa un 6,39% del total de las presentadas ante la institución.

Según su distribución por administraciones afectadas, resultan los siguientes datos:

- Gobierno Vasco .....	5
- Diputaciones forales .....	4
- Ayuntamientos .....	83

En cuanto al contenido de las quejas, éstas se dividen por subáreas de la siguiente forma:

- Actividades urbanas clasificadas .....	77
- Otras afecciones medioambientales .....	7



Las denuncias que se refieren a esta área son presentadas en esta institución por colectivos o asociaciones de vecinos, o bien por particulares, preocupados por las agresiones que cada vez con mayor frecuencia sufre nuestro entorno, tanto urbano como rural.

Las agresiones al medio ambiente suponen un atentado contra los derechos recogidos en el Título II de la Constitución, porque se vulnera el derecho que todos los ciudadanos tienen a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el derecho a conservarlo -artículo 45 CE-. La defensa de este interés colectivo, amparado por la Constitución, le permite al Ararteko hacer una interpretación amplia de la legitimación y admitir las quejas presentadas por todo tipo de asociaciones y grupos.

Entre las quejas recibidas destacan las referidas a las afecciones negativas causadas a los vecinos por los ruidos, humos, olores, etc. que origina en sus viviendas el funcionamiento de las actividades calificadas como molestas, principalmente las que originan los establecimientos de hostelería, como bares, pubs, discobares, cafeterías, bocaterías; aunque hemos de precisar que año tras año van aumentando las quejas que denuncian las molestias por ruidos de actividades como gimnasios, academias de música, guardería de vehículos y talleres de reparación de vehículos. Estos últimos, suelen estar ubicados en zonas de uso residencial y, por lo tanto, fuera de ordenación.

En cuanto a las denuncias sobre las molestias provocadas por los establecimientos de hostelería, nuevamente hemos de indicar que la causa principal de estos ruidos es, fundamentalmente, el incumplimiento de las medidas correctoras de aislamiento acústico, recogidas como condición en la licencia de actividad, si bien hemos de manifestar que, aún hoy, en muchos municipios de la Comunidad vienen funcionando actividades de este tipo clandestinamente, es decir, sin las pertinentes licencias municipales, lo que significa que se produce la puesta en marcha de estos establecimientos sin que se haya girado visita de inspección alguna por parte de los servicios técnicos municipales, y por lo tanto, sin que se haya podido comprobar la adecuación de estos locales a las exigencias establecidas en la normativa urbanística vigente.

Por otra parte, no es tarea fácil el control de aquellos establecimientos dedicados a actividades de espectáculos y recreativas en su sentido más amplio, y aquí incluimos todo tipo de actividades de hostelería. En estos establecimientos los ruidos suelen estar directamente relacionados con la potencia de los equipos de música instalados. En este sentido, hemos de indicar que la normativa aplicable, Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, sobre normas técnicas de carácter general, de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial, exige que dichos aparatos musicales vayan anclados al nivel de las emisiones sonoras calculadas en el proyecto de insonorización presentado a tal efecto. Actualmente, la única forma de anclar este tipo de equipos es a través de la colocación en los mismos de limitadores de potencia. Hemos podido comprobar en la tramitación de los expedientes de queja que estos limitadores de potencia son fácilmente manipulables, y que además se han dado casos en los que los titulares de estas

actividades a los que se les ha precintado el equipo musical con este tipo de limitadores han procedido sin más a cambiar el propio equipo musical. Y ante esta situación son muy pocos los ayuntamientos que proceden a la incoacción del correspondiente expediente sancionador, cuando se está dando un claro incumplimiento de las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad.

Por todo ello, hemos de precisar un año más 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.

Por otra parte, queremos significar que este año se han recibido varias quejas en las que se denuncian las molestias que se derivan del desarrollo de actividades de vaquería o estabulación de ganado, principalmente por los olores que producen y porque suponen focos de insalubridad. A este respecto, hemos podido determinar que estas actividades que se encuentran ubicadas en los núcleos urbanos de zonas rurales, y que la mayoría de ellas están en funcionamiento desde antes de la aprobación del RAMINP y sin que las mismas hayan sido legalizadas. En bastantes supuestos, estas actividades de estabulación, a raíz de la aprobación de los nuevos planeamientos, han sido declarados fuera de ordenación. Por lo tanto, hay que prever que en la ejecución de los correspondientes planeamientos, estas actividades están abocadas a su traslado fuera de las zonas de uso residencial. Ello no obstante, y de conformidad con al artículo 11.4 de la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba la instrucción que dicta las normas complementarias para la aplicación del RAMINP, estos establecimientos deben estar sujetos no sólo a las limitaciones marcadas por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, sino también a la aplicación en grado máximo de las medidas correctoras previstas por el reglamento cuando sirvan de soporte a actividades peligrosas o insalubres.

En otro orden de cosas, podemos asimismo señalar que han sido varias las quejas recibidas en esta institución sobre las estaciones de servicios instaladas en el núcleo urbano. Ante el temor de las posibles afecciones negativas que pudieran derivarse del funcionamiento de estas actividades clasificadas como peligrosas, los vecinos solicitan que se proceda al traslado de las mismas y que se ubiquen apartadas de las zonas residenciales.

En este sentido, queremos constatar que ante estas denuncias, de conformidad con la función que en virtud de lo dispuesto en la Ley 3 /85, por la que se crea y regula esta institución, tiene atribuida este Ararteko, le corresponde investigar si estas actividades cumplen las previsiones marcadas en la normativa que les es aplicable en cuanto al régimen de autorizaciones, el cumplimiento de las condiciones de seguridad, y la verificación de las revisiones periódicas a las que están sujetas estas estaciones de servicio. Y, en su caso, únicamente si de las

circunstancias urbanísticas se determinara que su ubicación no se ajusta al planeamiento vigente, se podría instar el traslado de la actividad, respetándose a tal efecto los plazos previstos para la ejecución de dicho planeamiento.

Por último, en lo que se refiere a esta subárea, podemos incidir sobre las denuncias que se han formulado en esta institución por las emisiones contaminantes originadas por el funcionamiento de actividades industriales.

A este respecto, hemos podido comprobar que los ayuntamientos muestran reticencias a la hora de actuar contra estas actividades, exigiéndoles su legalización y adecuación a las medidas correctoras que les son aplicables, por cuanto dichas actividades proporcionan puestos de trabajo que benefician principalmente a los vecinos de la localidad, sin tomar en consideración que las emisiones contaminantes pueden incidir negativamente en la calidad de vida de las personas y constituir una agresión al medio ambiente.

En cuanto a las quejas que se enmarcan en la subárea de «otras afecciones medioambientales», podemos destacar las denuncias referidas a las molestias de ruidos provocadas por los disparos de escopetas en distintos campos de tiro; aquellas referentes al incumplimiento de las distancias mínimas que han de guardar las plantaciones forestales sobre los núcleos urbanos; y, por último, las reclamaciones sobre la necesidad de la instalación de pantallas acústicas en viviendas próximas a nuevas carreteras que producen un aumento considerable de tráfico rodado y, por lo tanto, mayor afección de ruido en la zona.

### 3.9.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### 3.9.2.1. ACTIVIDADES URBANAS CLASIFICADAS

##### *Molestias ocasionadas por una sirena instalada en una fábrica (283/95)*

Una vecina de Amezketta presentó un escrito de queja en esta institución en el que denunciaba las molestias de ruidos que se derivaban del funcionamiento de una sirena instalada en una fábrica de la citada localidad.

La interesada manifestaba que la referida industria ponía en funcionamiento la sirena 10 minutos antes del relevo de las 6.00 horas y 14.00 horas, además de a las 12.00 horas y 18.00 horas, a pesar de que dicho relevo no existe en la actualidad.

Por otra parte, en la documentación que la reclamante nos facilitó pudimos comprobar que los servicios técnicos del Departamento de Obras Hidráulicas y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa habían procedido a realizar la pertinente medición sonora en su vivienda, donde se determinó que el nivel sonoro obtenido en el inmueble, en concreto 65,8 dB (A), superaba ampliamente el límite establecido en el Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, normativa que, si bien no es de aplicación, la Diputación tomaba como referencia en la valoración de los resultados obtenidos.

Ello no obstante, se pudo determinar que las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Amezketa establecían como límite del sonoro máximo en vivienda (día) 36 dB (A) en la zona 1, donde se ubicaba la vivienda de la interesada.

A este respecto, el Ayuntamiento de Amezketa nos indicó que había requerido a los titulares de la empresa en cuestión para que redujeran la duración del ruido de la sirena, y a tal efecto la interesada nos manifestó que efectivamente se había reducido el tiempo que duraba la sirena en funcionamiento, pero que los ruidos no habían cesado; por ello, el Ararteko formuló una recomendación a la referida entidad local, solicitando

*«Que requiriera a los titulares de la empresa para que reduzcan el nivel sonoro de la sirena a los límites máximos previstos en la normativa vigente, o bien, si ello no fuera posible, que sustituyan dicha sirena por cualquier otro sistema que pueda utilizarse para recordar el cambio de relevo a los trabajadores de la industria.»*

Como contestación a la recomendación formulada, el Ayuntamiento de Amezketa informó de que habían realizado un sondeo verbal en el municipio para determinar si se consideraba necesaria la sirena en el pueblo, mostrándose la mayoría de los vecinos a favor, en tanto que dicha sirena venía funcionando en los últimos 50 años y se había convertido en referencia para muchos, por lo que no querían que se suprimiera.

Asimismo, consideraban suficiente, con objeto de dar respuesta a la reclamación presentada, el aviso remitido a los titulares de la empresa para que redujeran el tiempo de duración de la sirena, entendiéndose con ello que se producía menos ruido.

Este Ararteko estimó la recomendación realizada como no considerada, dado que se había comprobado que efectivamente el nivel sonoro que producía la sirena transgredía ampliamente los límites sonoros establecidos conforme a la normativa urbanística municipal.

### *Contaminación acústica y emisiones en forma de polvo por parte de una actividad industrial (813/95)*

Se recibió en esta institución una queja promovida por un colectivo de vecinos de Elorrio, en la que denunciaban el nivel de emisiones en forma de polvo y la contaminación acústica que se derivaba del funcionamiento de una actividad de fundición.

A este respecto, los afectados alegaban que, si bien cuando se instaló la referida actividad el nivel de contaminación era aceptable, con el paso del tiempo la situación se había hecho insostenible.

Puestos en contacto con la referida entidad local pudimos comprobar que la empresa carecía de la preceptiva licencia de apertura, ya que no había

presentado el certificado final de obra para poder comprobar las medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación.

Por ello, este Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Elorrio que los servicios técnicos municipales procedieran de inmediato a la realización de la pertinente visita de comprobación para poder concretar si la actividad en cuestión se ajusta a las medidas correctoras contempladas en la licencia de actividad, de forma que, si de dicha inspección se comprobaba que la actividad de fundición no se ajustaba a las medidas impuestas en la licencia de instalación, se procediera de conformidad con lo dispuesto en el art. 36 y siguientes del RAMINP. Asimismo, sugeríamos a la mencionada entidad local que, en caso de carecer de los medios técnicos precisos para efectuar la referida visita de inspección, solicitara su ejecución a la Viceconsejería de Medio Ambiente del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, por cuanto este era el órgano competente para calificar la actividad.

Finalmente, el Ayuntamiento de Elorrio nos comunicó que la Comisión de Gobierno había acordado dirigirse a la Viceconsejería de Medio Ambiente del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco para que ésta realizase la visita de inspección y comprobación de la actividad de fundición.

Es por ello por lo que este Ararteko, considerando que en breve plazo se iba a solucionar el problema que había originado la presentación de la queja, dio por finalizada su actuación en el presente asunto.

### *Molestias de humos y olores originadas por el funcionamiento de una empresa (53/96)*

Una vecina de Salvatierra que se mostraba preocupada por el incremento de las emisiones contaminantes de una empresa ubicada en ese término municipal se dirigió a esta institución denunciando las irregularidades que se derivaban del funcionamiento de la misma.

A este respecto, de la información facilitada por el Ayuntamiento de Salvatierra, este Ararteko pudo determinar que la actividad llevaba al menos 3 años funcionando, a pesar de que no disponía de las preceptivas licencias municipales.

Además, el Ayuntamiento de dicha entidad local había requerido a los propietarios de la industria en 1992 para que procedieran a la legalización de la actividad, concediéndoles a tal efecto tres meses.

Asimismo, en la documentación aportada por la referida entidad local se indicaba que se había podido constatar que la actividad estaba causando molestias por las emisiones producidas, así como el ensuciamiento de un arroyo próximo a sus instalaciones.

Ante esta situación, el Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Salvatierra que requiriese a los titulares de la empresa para que procedieran a la legalización de la actividad, instando a su vez a que los técnicos municipales realizaran una

visita de comprobación para poder determinar el alcance de las afecciones que producía la empresa, y ello con el fin de valorar si era preciso en ese momento adoptar como medida cautelar el acuerdo de suspensión o clausura de la actividad.

Después de realizar diversas gestiones ante el Ayuntamiento de Salvatierra, este Ararteko tuvo conocimiento de que la referida empresa había presentado recientemente ante esa entidad local el proyecto para la tramitación de la licencia de actividad.

En la confianza de que las molestias de humos y olores remitirían en breve plazo con la adopción de las medidas correctoras que a tal efecto impusiera la Viceconsejería de Medio Ambiente del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco a la empresa, este Ararteko consideró agotadas sus posibilidades de intervención en este asunto.

### *Irregularidades en el funcionamiento de una actividad de Batzoki (275/96)*

Una ciudadana de Bilbao planteó una queja ante este Ararteko, motivada por las constantes molestias de ruido que le ocasionaba el elevado volumen de la música del equipo musical instalado en una actividad de Batzoki del Partido Nacionalista Vasco, situado en un primer piso de un bloque destinado a viviendas.

A su vez, la interesada ponía de manifiesto que la referida actividad podía estar funcionando sin las preceptivas licencias de instalación y de apertura, según parecía desprenderse de un expediente incoado contra dicho establecimiento en 1984.

Asimismo, la afectada llamaba la atención sobre el emplazamiento de un servicio hostelero en una primera planta de un inmueble de viviendas.

Instada la colaboración del Ayuntamiento de Bilbao, éste nos informó de que la actividad de Batzoki no disponía de las licencias pertinentes de instalación y puesta en funcionamiento, aunque se había iniciado un expediente de instalación para regularizar la actividad de este Batzoki.

A este respecto, la Nueva Ordenanza Reguladora de los establecimientos de hostelería y asimilados de Bilbao indicaba que las actividades debían situarse fundamentalmente en las plantas bajas de los edificios, pudiendo complementarse con la adición de sótanos y plantas primeras, siempre que las mismas cumplieren las condiciones exigidas por esa norma.

El Texto Refundido del Plan General Municipal posibilitaba, por su parte, la instalación de actividades clasificadas como equipamiento en las plantas de edificios de vivienda sin entrada independiente, introduciendo en el concepto de equipamiento el uso asociativo, entre cuyas situaciones contemplaba las actividades de uso colectivo realizadas por partidos políticos. Sin embargo, dicha norma clasifica como uso comercial al por menor de carácter no concentrado la prestación de servicios hosteleros, restaurantes, bares..., imposibilitando su instalación en una planta primera sin entrada independiente.

Atendida la normativa aplicable al caso, este Ararteko consideró que quedaría amparado por el Texto Refundido del Plan General Municipal el uso estrictamente asociativo en primera planta, pero no una actividad hostelera de Batzoki, tal como se estaba desarrollando.

Por dicha razón, este Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Bilbao que, como medida cautelar, procediera a la clausura de la actividad hostelera que se desarrollaba en el Batzoki del Partido Nacionalista Vasco y que requiriera al titular del citado establecimiento para que se procediese a la legalización del mismo como uso estrictamente asociativo, incoando para ello el oportuno expediente y obteniendo la autorización vecinal.

Como respuesta a la recomendación formulada, el Ayuntamiento de Bilbao comunicó a este Ararteko que la actividad de Batzoki se había cerrado al público y que en el local no se ejercía actividad alguna.

Entendiendo solucionado el problema objeto de la queja, este Ararteko procedió al cierre y archivo del expediente.

### *Las molestias por ruido que causan las actividades deportivas de caza y la intervención del Ayuntamiento en la concesión de la licencia (431/96)*

El Ayuntamiento de Hernialde (Tolosaldea) acudió al Ararteko para denunciar las molestias que causaba a los vecinos la actividad deportiva de campo de tiro que se venía desarrollando en el barrio tolosarra de Montezku, junto al límite territorial con el municipio de Hernialde. En concreto denunciaban la actuación del Ayuntamiento de Tolosa al autorizar y no prohibir dicha actividad, dado que las molestias que originaba afectaban no a los vecinos de Tolosa, sino a los de Hernialde.

Con objeto de analizar la problemática, el Ararteko solicitó al Ayuntamiento de Tolosa que en el plazo de 15 días remitiera una copia del expediente de actividad, la cual se recibió al cabo de tres meses, después de varios requerimientos.

Una vez analizada la documentación remitida se pudo comprobar que la Federación Guipuzcoana de Caza solicitó licencia para «el adiestramiento de perros y actividades deportivas de caza», y que mediante Decreto de Alcaldía nº 344/1995 se habían autorizado no sólo las obras para el cierre y acondicionamiento de un «campo para adiestramiento de perros», sino también dicha actividad cinegética. Ahora bien, sorprendía que requiriendo la actividad de adiestramiento de perros de caza la utilización de armas de fuego, sin embargo no se hubiera tramitado el correspondiente expediente de actividades clasificadas como peligrosas.

Además de lo ya mencionado, al Ayuntamiento de Tolosa condicionaba la licencia al futuro informe que emitiera el Departamento de Agricultura y Ganadería de la Diputación Foral de Gipuzkoa sobre qué requisitos debería cumplir la actividad de adiestramiento de perros de caza.

Finalmente, el Ararteko emitió un escrito de recomendación en el que, en síntesis, se le indicaba al Ayuntamiento de Tolosa que debería prohibir a la

Federación Guipuzcoana de Caza que realizara la actividad de tiro al plato en el barrio de Montezku por carecer de la preceptiva licencia municipal de actividad.

La Federación Guipuzcoana de Caza, al tener conocimiento de la recomendación remitida al Ayuntamiento de Tolosa, solicitó del Ararteko celebrar una reunión para exponer su punto de vista sobre la cuestión controvertida. La Federación entendía que en la recomendación se confundía la actividad de tiro al plato con la de recorridos de caza; esta última es una actividad deportiva de caza perteneciente y regulada por la Federación Española de Caza.

Siendo esto así, entendían que en Montezku no existía un campo de tiro, sino un campo de actividades deportivas de caza donde se practicaba, entre otras, la modalidad de recorridos de caza. Además, si mediante el Decreto del Alcalde de Tolosa se había autorizado a la Federación a practicar «el adiestramiento de perros y actividades deportivas de caza», se debía concluir que la actividad deportiva de recorridos de caza estaba permitida en Montezku.

Es preciso aclarar que la modalidad de recorridos de caza la describe su reglamento, como aquella en la que un tirador desde un puesto fijo debe derribar, de uno o varios tiros, un plato, que puede tener diversas formas o tamaños, lanzado por una máquina lanzaplatos, trazando aquél un recorrido rasante.

El Ararteko volvió a analizar la queja a la luz de las consideraciones aportadas por la Federación Guipuzcoana de Caza.

De este segundo y definitivo estudio se concluía que aun cuando la Federación solicitó licencia para la «instalación de un campo de adiestramiento de perros y actividades deportivas de caza», sin embargo, teniendo en cuenta que:

1. la interesada no acompañó a su solicitud ninguna memoria explicativa de en qué consistían tales actividades deportivas,
2. en el resto de la documentación aportada sólo se hacía referencia a la actividad de «campo de adiestramiento de perros de caza», y
3. la única actividad objeto de control por el Ayuntamiento de Tolosa había sido la de adiestramiento de perros de caza,

había que considerar que los efectos de la licencia concedida mediante Decreto de Alcaldía habría que encontrarlos en el círculo del ámbito controlado, y como el ámbito intervenido fue el de adiestramiento de perros de caza, las únicas actividades deportivas de carácter cinegético que habían podido quedar autorizadas eran las relacionadas con el adiestramiento de perros de caza.

En el estudio también se analizó el régimen urbanístico del suelo no urbanizable de Montezku, constatando que en el expediente municipal faltaba el preceptivo informe de la Diputación Foral de Gipuzkoa, necesario para poder autorizar las obras que allí se habían ejecutado. Así mismo, se examinó la problemática del ruido en espacios al aire libre, en cuanto que esta materia carece de legislación propia.

Finalmente, el Ararteko, como derivación lógica de los hechos examinados, formuló una recomendación al Ayuntamiento de Tolosa y otra a la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, en su calidad de



administración competente para calificar las actividades que se instalan en zona rural.

En el escrito dirigido al Ayuntamiento de Tolosa se realizaba la recomendación anteriormente remitida en el sentido de que se suspendieran «de inmediato las actividades deportivas de caza no relacionadas con el adiestramiento de perros de caza».

Respecto a la Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, se le recomendaba que levantara un acta de inspección sobre las actividades que se desarrollaban en Montezku; que efectuara un detallado estudio acústico sobre la incidencia de tal actividad en el vecino municipio de Hernialde; que en colaboración con el resto de las administraciones afectadas ordenara los equipamientos deportivos de caza; y que, por último, desde la normativa abordara la variada y preocupante problemática del ruido de una forma global y precisa.

### *Discrepancias con el requerimiento municipal de legalización de un equipo musical en una actividad de gimnasio (789/96)*

Los propietarios de una actividad de gimnasio se pusieron en contacto con esta institución para denunciar una supuesta actuación irregular por parte del Ayuntamiento de Mungia.

En este sentido, los titulares de la actividad mostraban su desacuerdo con el hecho de que se procediera por parte de la policía municipal a realizar sonometrías en horario nocturno. Asimismo, discrepaban con el Ayuntamiento de esa localidad, por cuanto consideraban que podían instalar en el local en el que ejercían su actividad un equipo musical.

Como respuesta a su pretensión, este Ararteko consideró conveniente trasladar a los promotores de la queja varias consideraciones que aludían al deber de vigilar permanentemente el funcionamiento de las actividades que asumen las entidades locales con la concesión de una licencia.

A este respecto, se indicaba que corresponde a las entidades locales garantizar que las actividades cuyo funcionamiento han autorizado se ejerza en todo momento sin producir molestias y que el funcionamiento de este tipo de actividades puede afectar a la calidad de vida de las personas que viven en las inmediaciones de las mismas produciendo molestias de ruidos, vibraciones, humos, olores...que no tienen obligación legal de soportar, puesto que el interés general no ha de supeditarse, en ningún momento, al interés individual o particular de los propietarios de esas actividades.

En este sentido, este Ararteko señaló que la hora en la que se realice una sonometría vendrá determinada por el momento en el que se denuncien las molestias de ruidos. Si estas se producen en período nocturno la comprobación de las mismas habría de realizarse también en período nocturno, en un momento temporal lo más próximo al de la denuncia de esta circunstancia.

Asimismo, el Ararteko aclaró a los reclamantes que los niveles de transmisión sonora a las viviendas que establecen las medidas correctoras impuestas por

los departamentos de medio ambiente de las diputaciones forales han de entenderse aplicables sin perjuicio de los valores más restrictivos que puedan imponer los ayuntamientos en sus ordenanzas municipales.

Finalmente, se informó a los titulares del establecimiento deportivo que las actividades de gimnasio pueden instalar aparatos musicales en sus locales, siempre que la misma haya sido informada favorablemente por la Excm. Diputación Foral a través de la emisión de un informe de calificación y adopción de medidas correctoras. Por ello, este Ararteko consideró conveniente que se presentara un proyecto técnico ante el Ayuntamiento, en el que se plantease la instalación de un equipo musical en ese gimnasio.

### 3.9.2.2. OTRAS AFECCIONES MEDIOAMBIENTALES

#### *Supuestas afecciones por el tratamiento fitosanitario contra la procesionaria del pino (783/95)*

Recibimos en esta institución un escrito de queja presentado por una vecina del pueblo de Zuaza, en Ayala, en el que denunciaba que cada dos años se realizaban fumigaciones aéreas en los pinares de su entorno, y que al mismo tiempo fumigaban el caserío y la huerta de su propiedad, ya que resultaba imposible separar el caserío de dicho entorno.

Asimismo, la reclamante manifestaba que el tratamiento aéreo se llevaba a cabo sin previo aviso, y que había que tener en consideración que setiembre es el mes en el que más productos se recogen de la huerta.

Por otro lado, nos indicaba que dos años atrás, cuando se realizó otra fumigación, mantuvo una conversación telefónica con el servicio de agricultura de la Diputación Foral de Álava y que un responsable del mismo le aseguró que los productos que se lanzaban desde el avión no eran nocivos. También le recomendó que no recogiera productos de la huerta en un plazo de 20 días. Según afirmaba la interesada, esto suponía no poder recoger la mayoría de los productos en su sazón y, por tanto, que éstos se echaran a perder.

A este respecto, el Diputado Foral de Agricultura nos informó que el referido tratamiento aéreo se realizó entre la última semana de agosto y la primera de setiembre, contando con el conocimiento y conformidad de las entidades públicas titulares de las jurisdicciones afectadas. En este caso, la solicitud de tratamiento había sido remitida por la Junta Administrativa de Zuaza.

Respecto a los productos fitosanitarios utilizados para el tratamiento nos indicaban que contaban con la más baja clasificación toxicológica del Registro Oficial de Productos y Material Fitosanitario del MAPA para el hombre, animales domésticos, fauna terrestre y acuícola (A,A,A). En concreto se habían utilizado los siguientes productos:

DILIMIN 45 ODC, a dosis 125 cc., de producto comercial (56,25 g. de materia activa diflubenzuron) en disolución de 51 de gasóleo por Ha.

FORAY 48 B, a dosis de 2,51 de formulado (11,8 millones U.I./g) en formulado puro por Ha.

Por último, en el informe foral se señalaba que aun cuando el tratamiento aéreo se realizaba de forma masiva a efectos de lograr la máxima eficacia en el control de la plaga, las superficies agrícolas y caseríos eran excluidas del mismo, para lo que el piloto de la aeronave aplicadora cortaba el flujo de caldo al transitar por estas áreas, pudiendo no obstante verse en algún grado afectadas por efectos de la deriva.

No obstante, nos manifestaron que en el área de tratamiento de la zona de Ayala no había ningún caserío de las características reseñadas, y que bien pudieran haber sido las maniobras del avión fuera de las zonas de tratamiento para salida y entrada en línea de pasada lo que hubieran observado los reclamantes.

A la vista de todo ello, este Ararteko consideró que la actuación administrativa en el presente caso había sido conforme a la legalidad vigente, con lo cual se le indicó a la interesada que se procedía a la suspensión de la tramitación del expediente, señalándole a su vez que se pusiera en contacto con la Junta Administrativa de Zuaza para que le pudieran comunicar el inicio del tratamiento, dado que era la propia Junta quien remitía la solicitud a la Diputación Foral de Álava.

### **3.10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS**

#### **3.10.1. INTRODUCCIÓN**

En esta área se han presentado un total de 102 quejas, que en cuanto a su contenido se distribuyen de la siguiente manera:

- Servicios públicos .....	46
- Transportes .....	32
- Obras públicas .....	20
- Expropiaciones. ....	4

La mayoría de las quejas que se han presentado en relación con las obras públicas hacen referencia al procedimiento de expropiación forzosa: valoración de los bienes, retraso en el pago del justiprecio convenido por mutuo acuerdo, incumplimiento de acuerdos adoptados durante la tramitación del expediente, etc.

Como viene siendo habitual, las quejas contra las grandes o medianas obras de infraestructura vienen encabezadas por colectivos o asociaciones de vecinos. En otras ocasiones son la mejora de la urbanización o el arreglo de una calle los que polarizan la atención de los grupos vecinales.

A efectos puramente metodológicos, es preciso señalar que los supuestos de responsabilidad administrativa que se originan durante la ejecución de las

obras públicas y que han motivado distintas quejas no figuran en esta área, sino en la de Organización Administrativa y Función Pública.

La subárea de servicios recoge la problemática derivada de la prestación de todos aquellos servicios, fundamentalmente municipales, que no tienen un área específica. Así, las quejas recibidas en este grupo han hecho referencia, principalmente, al servicio de suministro de agua, y en menor medida al de saneamiento, al de cementerios, al de instalación de repetidores de televisión, etc.

Finalmente, el transporte ha ocupado un papel relevante dentro de las quejas de los ciudadanos. En unos casos se solicitaba la mejora del transporte público de ferrocarril o del de autobús, en otros era motivo de queja la expedición de bonos de transporte, especialmente el derecho de los jubilados a obtener bonificación en el mismo. No han faltado supuestos que hacían referencia a la explotación del transporte regular por carretera de uso especial.

También en esta subárea hay que mencionar que el Metro-Bilbao, como infraestructura de transporte de nueva creación, ha centrado quejas relacionadas, asimismo, con la expedición de los bonos o billetes.

### 3.10.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### 3.10.2.1. OBRAS PÚBLICAS Y EXPROPIACIÓN

*La Diputación Foral le expropia unos terrenos para ensanchar una carretera, pero no abona el valor del muro de cierre que derriba (64/94)*

El propietario de un caserío de Ayala se dirige al Ararteko planteando, entre otras cosas, que en 1993 la Diputación Foral de Álava le expropió unos terrenos para ejecutar las obras de acondicionamiento y mejora del trazado de la carretera C-6210, en el tramo comprendido entre Respaldiza y Menagarai.

En el acta previa a la ocupación de sus terrenos, al describir el bien afectado, se hacía mención de “ un muro de cierre de unos 95 m a lo largo de la toda la propiedad afectada ”.

Por otra parte, en la hoja donde se recogía el justiprecio por mutuo acuerdo se desglosaba por conceptos el líquido a percibir por el propietario, pero no se citaba el muro de cierre que luego fue derribado.

El Ararteko planteó al Diputado Foral de Obras Públicas y Transportes que de la documentación aportada por el interesado se podía deducir que tal muro había sido afectado pero no indemnizado, por lo que procedería que la Diputación Foral abonara su valor al propietario.

Finalmente, el Diputado de Urbanismo, Arquitectura y Medio Ambiente aprobó la Orden Foral Nº 347/96, en la que reconocía que el cierre del muro no había sido indemnizado, y se acordaba abonar la cantidad de 1.450.000 ptas. al titular del muro derribado.

### 3.10.2.2. SERVICIOS Y TRANSPORTE

*Problemas en la transmisión de ondas hacían que en algunos barrios las imágenes de televisión que se recibían fueran deficientes (533/95)*

Vecinos de los barrios de caseríos de Undurraga-Goikoa y de Alzuste, pertenecientes al municipio de Zeanuri (Bizkaia), se dirigieron al Ararteko denunciando que, al recibir en malas condiciones las ondas, la calidad de la imagen que reproducían sus aparatos de televisión resultaba muy deficiente.

También indicaban que Euskalnet, empresa pública responsable de la red de transmisión de ondas en la Comunidad Autónoma, había instalado hacía tres años un repetidor en la zona y que ello había servido para mejorar la recepción de las ondas y la reproducción de la imagen en otros barrios, pero no en los de Alzuste y Undurraga-Goikoa.

Con este motivo se habían celebrado varias reuniones entre representantes del Ayuntamiento de Zeanuri y de Euskalnet, con objeto de tratar la posible ubicación de un nuevo repetidor que solucionara la deficiente transmisión, sin embargo el problema persistía en la fecha en que los vecinos presentaron la queja ante la institución.

El Ararteko trasladó la petición de los vecinos a Euskalnet, quien contestó que *“teniendo en cuenta el reducido número de habitantes afectados por el problema y la necesidad de solucionar otras ‘zonas de sombra’ en la Comunidad Autónoma que afectan a un número mayor de habitantes, no tenemos disponibilidad presupuestaria este año para solventar este problema. No obstante, procuraremos incluir este caso a la hora de la elaboración de los presupuestos del próximo ejercicio”*.

En vista de esta contestación el Ararteko insistió ante Euskalnet haciendo valer el problema objeto de la queja, y, al mismo tiempo, pidió información *“sobre las zonas de sombra que existen actualmente en la CAPV y el número de habitantes al que afectan”*.

Euskalnet respondió al segundo escrito del Ararteko exponiendo las dificultades que crea la complejidad de la orografía del país, a lo que se añadía en este caso concreto la existencia de pinos en las cercanías del centro emisor de Zeanuri. Esto ya había dado lugar a que se tuviera que recrecer la torre de transmisión en 10 metros, aunque sin resultados estimables.

Finalizaba Euskalnet indicando que acababa de recibir el proyecto técnico cuya ejecución iba a permitir mejorar la transmisión de ondas a los barrios de Undurraga-Goikoa y Alzuste por lo que esperaban ofrecer una solución técnica definitiva en el presente año 1996.

Al quedar encauzada satisfactoriamente la solución del problema, el Ararteko dio por finalizada su actuación.

*Algunos problemas con el transporte regular de uso especial (95/96)*

La regulación del transporte regular de uso especial, en su actual configuración con relación al regular de uso general, está planteando algunos problemas que resultan difíciles de resolver.

Junto al interés protegible que representa la explotación de un transporte de uso general nos encontramos con el de los estudiantes, en su mayoría universitarios, que en la actual configuración de la UPV se desplazan diariamente entre las tres capitales de la Comunidad.

En este contexto, unos estudiantes beneficiarios de un transporte de uso especial presentaron una queja por la revocación de la autorización a la empresa con la que viajaban diariamente. El motivo para la revocación había sido fundamentalmente que no se había respetado la condición de ser un grupo homogéneo.

Analizado este motivo con relación a la normativa reguladora del transporte terrestre no se apreció una actuación arbitraria por parte del Departamento de Transportes y Carreteras de la Diputación.

Sin embargo, esta conclusión podía quedar coja si no se avanzaba en la búsqueda de una solución al problema que había originado el conflicto. Con esta finalidad la institución del Ararteko se reunió con representantes del Departamento de Transportes y Carreteras.

Finalmente, la Dirección de Transportes comunicó que sin perjuicio de que hasta finalizar el curso pudieran seguir utilizando el transporte de uso especial contratado, se fijarían criterios encaminados a clarificar la situación para el próximo curso. Con ello el Ararteko suspendió su intervención con relación a la queja.

*(Expediente 1391/96)*

El motivo de este otro expediente de queja ha estado directamente relacionado con la denegación de la autorización de uso especial a una empresa de transportes escogida por un colectivo de estudiantes universitarios. En el momento de presentar esta queja los interesados habían solicitado dos autorizaciones: una con punto de origen en Eibar y otra en Azkoitia, ambas hasta Donostia/San Sebastián.

La queja se centró fundamentalmente en la discrepancia existente en torno a la aplicación de determinadas previsiones recogidas en el Real Decreto 1.211/1990, de 28 de setiembre, principalmente en su artículo 108, que se ocupa de las condiciones para el derecho preferente de la línea regular con relación al uso especial solicitado.

Los antecedentes existentes con relación al transporte de estudiantes universitarios llevaron al Ararteko a trasladar al Departamento de Transportes y Carreteras de la Diputación Foral de Gipuzkoa algunas consideraciones sobre el problema que se plantea.

En opinión de la institución del Ararteko, la exigencia respecto del cumplimiento de las condiciones en las que cabe admitir el derecho de tanteo, o preferente, debe ser estricta, por los siguientes motivos:

- a) *El principio general es el de autorizar el uso especial a la empresa escogida por los usuarios o sus representantes.* El derecho de tanteo es la excepción y así lo expresa la propia exposición de motivos del Real Decreto 1.211/1990.

- b) *La concesión de preferencia a la línea regular.* Este derecho de tanteo cobra sentido únicamente en tanto que el uso especial pueda afectar a las condiciones en las que se presta la línea regular. Por ello, si no fuese así, esta circunstancia debería modular la aplicación de la excepción al principio general favorable al uso especial.
- c) *La salvaguarda prevista en el artículo 108.3.* Porque se trata de una excepción al principio general a favor del uso especial solicitado, este apartado tercero prevé la posibilidad de que aun en el caso de que se den las condiciones para ejercer el derecho de tanteo, el mismo pueda no ser admitido por razones justificadas de interés público.

Al analizar este caso, y con relación a las anteriores consideraciones, también hemos tenido en cuenta los antecedentes que existen en esta institución. Aunque la queja que se presentó a comienzos de este año (Expte. Aixola) era diferente, ya que su origen fue la utilización por parte de unos trabajadores del uso especial a estudiantes, el problema subyacente era similar.

Este problema, que encuentra explicación en las peculiaridades de la actual configuración de la UPV/EHU, debe ser observado desde una perspectiva global, evitando una lectura aislada del conflicto concreto que ha originado esta queja.

Desde esta óptica global que afecta a los estudiantes, la institución del Ararteko entiende que estamos ante una realidad de transporte masivo de estudiantes que se debe corregir y, por tanto, constitutiva de un interés digno de protección.

Resaltamos también que la opción de los usuarios ha constituido una reacción a las condiciones en que se estaba ejerciendo la concesión, y que su mejora, ahora evidente, sólo se había ofrecido desde la línea regular a partir de la presentación de la solicitud de uso especial por la empresa «Aldalur S.L.».

Estas consideraciones, favorables a autorizar el uso especial a la empresa elegida por los estudiantes, no fueron atendidas por el Departamento de Transportes y Carreteras.

#### *Ventanilla donde tramitar el pase de tarifa reducida de Eusko Tren para los ciudadanos alaveses (591/96)*

Por Orden de 6 de marzo de 1996 del Consejero de Transportes y Obras Públicas se derogó la normativa que establecía la gratuidad para determinados colectivos en los medios de transporte explotados por el entonces Consejo General Vasco, y en la misma se facultaba a la sociedad pública que actualmente explota dichos servicios (Eusko Trenbideak-Ferrocarriles Vasco, S.A.) para que estableciera tarifas especiales para ciertos colectivos.

En ese sentido, Eusko Tren -nombre comercial de la citada sociedad- estableció una tarifa reducida de 30 y 60 ptas., según trayecto, para las personas mayores de 65 años y para las que tuvieran un grado de minusvalía superior al 65%. Para acceder a esta tarifa especial, creó la tarjeta o pase de tarifa reducida, cuya concesión la reguló mediante la Circular 6/96 de la Dirección General de la compañía, de 29 de abril de 1996.

Según dicha circular, el citado pase debe solicitarse en las oficinas de Eusko Tren, sitas en Bizkaia y Gipuzkoa, únicos territorios vascos en los que la citada sociedad presta servicios.

Un ciudadano alavés acudió al Ararteko manifestando que deseaba solicitar dicho pase, pero que desconocía dónde debía efectuar dicho trámite, debido a que no se le había admitido en la oficina de Bilbao, por no ser vizcaíno, ni tampoco en la de San Sebastián, por no ser guipuzcoano. Se encontraba con que en Álava la compañía carece de oficinas.

Esta institución consideró que la residencia en un territorio de esta comunidad autónoma en que Eusko Tren no disponga de oficinas ni servicios no debe presentar obstáculo alguno para que sus ciudadanos puedan acceder a los beneficios establecidos por dicha empresa. Por ello, efectuó gestiones con la misma, donde se confirmó que los ciudadanos alaveses podían presentar sus solicitudes en las oficinas de Bilbao o San Sebastián, bien personalmente o bien por correo, recibiendo el pase también a vuelta de correo.

Trasladada esta información al reclamante, se cerró el expediente por considerar resuelto el problema.

### *La negativa del Ayuntamiento de Belauntza a prestar servicios a aquellos vecinos que tuvieran deudas pendientes con el municipio (867/96)*

Vecinos de Belauntza (Gipuzkoa) acudieron al Ararteko para denunciar que el Ayuntamiento de Belauntza el 18 de septiembre de 1995 había adoptado un acuerdo por el que, en lo sucesivo, a los vecinos que tuvieran deudas fiscales pendientes con el Ayuntamiento, la Secretaría municipal les negaría la prestación de los servicios municipales en que aquella interviniera.

Tras pedir una certificación del acuerdo de la Corporación, el Ararteko pudo comprobar la veracidad de la denuncia de los vecinos. Esto motivó que se formulara de inmediato una recomendación y dejara sin efectos el acuerdo adoptado. El Ararteko indicaba que la Ley de Haciendas Locales y el Reglamento de Recaudación otorgaban facultades extraordinarias a los ayuntamientos para recaudar sus tributos, pudiendo incluso acudir a la vía de apremio. Cualquier otro medio no previsto en la ley por el que de una forma coactiva se exigiera a los particulares el pago de tributos carecería absolutamente de amparo legal, como era el caso, por estar sujeta la Administración al principio de legalidad.

La recomendación del Ararteko no fue contestada por el Ayuntamiento, pese a los sucesivos escritos que se le remitieron en este sentido.

## **3.11. SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL**

### **3.11.1. INTRODUCCIÓN**

En esta área se han presentado 142 quejas lo que ha supuesto un 10,8% sobre el total. Su clasificación atendiendo a las subáreas que la componen es la siguiente:



- Bienestar social .....	83
- Sanidad .....	59

La distribución de estas quejas, en función de las administraciones a las que se han dirigido, es la siguiente:

- Gobierno Vasco .....	68
- Diputaciones forales .....	57
- Ayuntamientos .....	26

En este apartado, el informe no debe ser entendido como una radiografía de la realidad global del funcionamiento de la Administración en el ámbito sanitario o de bienestar social, sino como un reflejo de las quejas que hemos creído conveniente resaltar de entre aquellas que se han presentado este año.

Dentro de la subárea de sanidad algunas quejas sugieren la necesidad de vigilar el cumplimiento del principio de igualdad de los ciudadanos ante las prestaciones sanitarias. Así, nos hemos encontrado con que en ocasiones para una misma prestación sanitaria las condiciones de acceso a la misma estaban siendo aplicadas con distintos criterios en unas zonas respecto de otras.

Aunque sea infrecuente, queremos señalar el caso de una persona que fue remitida a la red privada porque no era posible atenderla en el sistema público. Este supuesto, no habitual, implicaba que la paciente debía adelantar el pago de la intervención a la clínica privada. La colaboración de los responsables territoriales con la institución del Ararteko ha permitido superar estos problemas cuya única explicación sigue siendo de índole burocrática, por la dificultad de encajar estos pagos en los procedimientos establecidos.

En el apartado de bienestar social destacamos la demanda de servicios para atender a distintos colectivos desfavorecidos y estigmatizados socialmente, como son aquellos enfermos con SIDA a quienes ha afectado especialmente la marginación que el fenómeno de la drogadicción origina en nuestra sociedad, o los disminuidos psíquicos.

Reseñamos también las quejas recibidas con relación a los precios públicos a pagar por los usuarios tanto en lo que afecta a la determinación del precio a pagar, como en cuanto a la vinculación de sus bienes al futuro pago del precio. También se han detectado aplicaciones inadecuadas de los criterios para determinar quienes son las personas obligadas al pago, al pretender imponer tal obligación a quien, sin tener la relación de parentesco exigible, estaba acogiendo a una persona mayor necesitada.

Otra cuestión que igualmente afecta de manera notable a la capacidad económica de los destinatarios de medidas englobadas en el campo de los servicios sociales, es la relativa a los beneficios reconocidos por la legislación vigente a las familias numerosas. Durante 1996 se han tramitado un número importante de quejas contra la negativa de algunos centros docentes privados a aplicar las correspondientes reducciones en el importe de la matrícula y otros derechos académicos. Tal es el caso de la Universidad de Deusto, que ante la ampliación del

concepto de familia numerosa a la formada por tres hijos, y alegando la ausencia de compensaciones económicas por parte de los poderes públicos, durante el curso 1995-96 decidió no practicar tales reducciones.

### 3.11.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### 3.11.2.1. SANIDAD

##### *Falta de colaboración del Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Bizkaia (674/94)*

En el Informe del pasado año se recogía el caso de una denegación de ayuda por presentar la solicitud en una administración distinta, aunque colaboradora.

Entramos en una época en la que se está implantando la ventanilla única para que los vecinos tramiten a través de la misma cualquier asunto administrativo.

Pues bien, en este caso, en el que una ciudadana había presentado en plazo una petición de ayuda en el servicio de base de un ayuntamiento, vio que su petición era denegada porque éste la remitió fuera de plazo a la Diputación.

El Ararteko ha insistido en sucesivos escritos en las razones que fundamentaban la queja de la interesada. El Departamento de Bienestar Social, sin entrar a valorar nuestros argumentos, se acogió a interpretaciones estrictas, pero ninguna de ellas con relación a los aspectos esenciales que planteábamos y que ya se reflejaron en el informe correspondiente a 1995.

La naturaleza del caso, un supuesto claro de indefensión de una ciudadana, nos ha obligado a insistir en conocer las razones por las que no se contestaba a nuestras valoraciones.

Lamentablemente nos hemos encontrado con una actitud entorpecedora del Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha interferido en nuestra labor de controlar los abusos de la Administración. La Diputada Foral de Bienestar Social mantuvo la misma actitud a pesar de que este asunto le fue planteado personalmente.

##### *Irregularidades en una consulta de pediatría (672/95)*

En esta institución se recibió una queja en la que unos padres manifestaban el siguiente problema: a su hija de 9 años de edad se le había detectado una escoliosis avanzada, lo cual aconsejaba la aplicación de un tratamiento drástico y prolongado en el tiempo.

El problema radicaba en que, de haberse detectado dicho problema con anterioridad, en una fase menos evolucionada, el tratamiento hubiera podido ser más sencillo.

La familia se había integrado hacía algo más de un año en el sistema público de salud. En los últimos 14 meses, sus dos hijas habían acudido en cuatro ocasiones a la consulta de pediatría por problemas puntuales, sin que se les hubiera practicado una revisión general, como acostumbra hacer anualmente Osakidetza. Por otra parte, en la consulta no se había abierto historia clínica de ninguna de las dos niñas y, por último, los padres se quejaban de que el facultativo que atendía la consulta era de medicina general, no especializado en pediatría.

Esta institución realizó diversas gestiones con Osakidetza, quien indicó que el facultativo en cuestión ocupaba provisionalmente la consulta de pediatría, en sustitución del titular de la misma. Señaló también que la ausencia de la titulación específica se debía a que en el momento de cubrir la plaza no había ningún especialista en pediatría en el listado de personal que tiene para sustituciones. Por esa razón y para poder dar cobertura asistencial a la consulta, se contrató a un facultativo de medicina general.

En lo que respecta a la historia clínica de la niñas, quedó probada su inexistencia en el período analizado, lo cual impidió que hubiera constancia de las incidencias sanitarias de las niñas durante el mismo. Esta falta de historia hacía imposible contrastar la aseveración de que en dicho período no se les había realizado ninguna revisión general a las niñas y, en concreto, a la que posteriormente se le detectó la escoliosis. De manera especial, la inexistencia de la historia clínica impedía valorar, de modo objetivo, la incidencia que tal hecho hubiera podido tener en la aplicación del tratamiento que demandaba la escoliosis de la niña. Estos aspectos hacían inviable avanzar en la investigación.

Era necesario llamar la atención sobre la irregularidad observada respecto de la historia clínica y, por esa razón, el Ararteko dirigió un escrito a la Dirección General de Osakidetza, recomendándole que se corrigieran las causas que hubieran podido motivarla, con el fin de evitar que los mismos se repitan en el futuro.

En el escrito de respuesta de Osakidetza se indicaba que hacía suya la recomendación anterior.

### *Una queja presentada con relación a la reorganización en un centro hospitalario (982/95)*

Con motivo de una reorganización en el Hospital de Aránzazu de San Sebastián, la Junta de Personal del centro solicitó la intervención del Ararteko.

Desde el punto de vista de la sujeción al ordenamiento jurídico resulta difícil formular objeciones a las actuaciones administrativas que son manifestación de facultades de autoorganización. Junto a este principio parece conveniente también perseguir que las actuaciones administrativas, además de legales, sean eficaces. Por ello, parece razonable que en ocasiones demos traslado a la Administración de las quejas que se reciben con relación a un determinado cambio organizativo.

Además de este motivo, algunos indicios llevaban a pensar que determinados aspectos organizativos podían afectar a los usuarios.

Por tanto, después de analizar la queja dimos traslado de la misma al gerente del hospital para conocer su opinión respecto de los motivos que se planteaban en la misma.

Teniendo en cuenta que se trataba de aspectos organizativos materiales, en esta ocasión se consideró conveniente además visitar el centro hospitalario, y poder completar así los elementos de juicio de los que disponíamos.

Estas actuaciones permitieron apreciar que la queja no estaba carente de fundamento en relación con algunos aspectos que se planteaban en la misma. Después de dar traslado de nuestra opinión a las dos partes, y a la vista de los cambios observados en los planteamientos existentes en el momento de la presentación de la queja, el Ararteko suspendió su intervención.

### *La sujeción a las normas internas de un centro de rehabilitación de toxicómanos (1094/95)*

Una joven se quejó ante el Ararteko por haber sido expulsada del Centro Terapéutico de Media Estancia para Toxicómanos de Foronda (Álava), dependiente de Osakidetza.

La joven había sido sometida a una cura de desintoxicación en el Hospital Santiago. A continuación, ingresó en el centro terapéutico mencionado, con el fin de continuar con el tratamiento de deshabitación. Este programa tendría una duración, según ella, de unos ocho meses. Se le explicaron las normas del centro y las sanciones por su incumplimiento.

Transcurridos dos meses, fue expulsada del centro. Ella indicaba no haber infringido norma alguna que estuviese penalizada con la expulsión. Esta medida implicaba no sólo abandonar el programa, sino también los controles a que periódicamente era sometida en un centro sanitario. Ante esta nueva situación, la joven temía retroceder en lo que había avanzado en su recuperación.

Planteadó el tema a Osakidetza, se nos informó de que la joven había infringido repetidas veces el reglamento interno que rige dicho centro. Este reglamento cita taxativamente qué infracciones pueden ser causa de expulsión, siendo una de ellas el reiterado incumplimiento del mismo.

En el informe remitido se indicaba que los responsables del centro habían hablado varias veces con ella sobre sus incumplimientos y las distorsiones que producían en la dinámica del seguimiento del programa. Igualmente, los responsables del centro pactaron acuerdos con ella y el resto de los pacientes, para que la interesada modificara ciertas conductas y la forma de interrelación con sus compañeros, advirtiéndole de la medida que podría adoptarse de no modificar su actitud.

A pesar de todo ello, según el informe, continuaron los incumplimientos de las normas, de forma reiterada. Esto determinó que en una reunión del equipo del centro se decidiera la salida de la joven del programa, lo cual implicaba el abandono del centro terapéutico.

Esa medida, sin embargo, no era incompatible con un nuevo ingreso, siempre y cuando se asumieran las normas internas. De hecho, Osakidetza informó

al Ararteko que la joven había retomado el tratamiento ambulatorio en el Centro de Tratamiento de Toxicomanías y que ingresaría en la Comunidad Terapéutica anterior tan pronto como consiguiera la abstinencia de sustancias tóxicas.

De esta manera, considerado resuelto el objeto de la queja, se notificó a la interesada que el Ararteko había suspendido su actuación.

### *Asistencia médica en la red privada por la larga lista de espera existente en la pública (284/96)*

Un ciudadano planteó ante el Ararteko su disconformidad con la denegación de Osakidetza al reintegro de gastos médicos que había solicitado a ese organismo. El motivo de dicha solicitud era que el interesado había recibido asistencia en un centro sanitario privado, ante la larga espera que se le requería para ser atendido en uno público.

El reclamante sufrió una lesión en una rodilla, por la que se le prestó asistencia médica especializada en un ambulatorio. Se le realizó una resonancia magnética nuclear para determinar el diagnóstico, tras lo cual se le indicó que debía ser intervenido quirúrgicamente. Para ello, se le dio cita para 18 meses después en un hospital de Osakidetza.

El paciente sufría dolor y el estado de su rodilla dificultaba los actos de su vida diaria, por lo que solicitó repetidas veces y en distintas dependencias del sistema sanitario público (entre ellas, el Servicio de Atención al Paciente) que la intervención fuese adelantada, pero la respuesta fue siempre negativa, alegando la existencia de una larga lista de espera para las intervenciones de traumatología.

Ante ello, el interesado efectuó una consulta con un médico especialista en la red sanitaria privada, quien le manifestó que su rodilla debía ser intervenida lo antes posible, puesto que el transcurso del tiempo le estaba afectando negativamente.

El interesado informó de esta gestión a los servicios de Osakidetza, pero la fecha de la intervención no se modificaba. Por ello, decidió someterse a la intervención en el centro privado. Una vez efectuada, volvió al sistema público para realizar las sesiones de rehabilitación.

Posteriormente, pidió el reintegro de dicho gasto a Osakidetza, que, como se ha señalado, fue desestimado, por lo que acudió a esta institución.

El Ararteko, con el fin de poder contar con una prueba objetiva que ayudara en el correcto tratamiento del expediente, solicitó un informe pericial sobre el asunto, en el que se valorara la oportunidad de la demora señalada por Osakidetza ante la lesión concreta del paciente. Este informe médico señaló que, a la vista de la lesión y del diagnóstico existente, la rodilla sufría una pérdida funcional del 50%, por lo que se consideraba que la intervención quirúrgica debía realizarse lo antes posible.

Una vez que se contó con este informe que avalaba la postura del reclamante, el Ararteko planteó el asunto a Osakidetza, junto con una serie de

consideraciones relativas a las circunstancias del caso concreto, para que fuesen valoradas en orden a una posible modificación de la resolución dictada.

*El problema de los límites en la prestación del servicio sanitario público (460/96)*

Una persona se dirigió a esta institución manifestando que Osakidetza no cubría el importe de la vacuna contra la meningitis que se iba a aplicar a su hijo y que tal costo corría a cargo de los padres. Añadía que, por el contrario, dicho organismo público aplicaba la citada vacuna a niños nacidos días más tarde.

Para conocer el fundamento de la queja, esta institución consultó el calendario de vacunación infantil de Osakidetza vigente, que es el recomendado por el Comité Asesor de Vacunaciones de Euskadi. Este calendario abarca desde el primer mes de vida hasta los 13 años de edad y afecta a toda la población infantil de esta comunidad autónoma.

Se observó que en este calendario no estaba incluida la vacuna contra la meningitis. Sin embargo, el citado Comité asesor, tras el estudio de los datos referentes a la incidencia de dicha enfermedad en la Comunidad Autónoma Vasca, había considerado conveniente que la vacuna se incluyera en el calendario de vacunación infantil, y así lo había recomendado al Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.

Este Departamento, aceptando la recomendación anterior, decidió incluir dicha vacuna en el calendario existente para todos los recién nacidos en la Comunidad Autónoma Vasca a partir del 1 de enero de 1996.

El hijo del reclamante había nacido el 29 de diciembre de 1995, días antes de la fecha señalada para la implantación general de la medida, por lo que no le afectaba la misma.

Se trataba de un problema de implantación de límites, labor no siempre fácil pero sí necesaria para contar con elementos objetivos que garanticen una actuación equitativa entre los ciudadanos.

*Tiempo transcurrido en prestar asistencia médica urgente en un domicilio (486/96)*

Una persona se quejó ante el Ararteko del tiempo que un equipo de urgencias sanitarias había tardado en acudir a su domicilio tras ser requerido para ello. El reclamante manifestaba que dicho servicio lo solicitó a través del número de teléfono 088, en horario nocturno, y que el médico tardó 45 minutos en llegar, tiempo que calificaba de excesivo.

El Ararteko solicitó información sobre el caso a Osakidetza, quien remitió un informe sobre la actuación llevada a cabo en relación con dicha llamada.

En este informe se señalaba que la llamada telefónica se recibió en el Centro Coordinador de Emergencias (088) a las 2h 22 minutos de la madrugada (se

añade que este dato incrusta el programa al iniciar la actuación y que no es modificable). Continúa indicando el informe que a las 2h 25 min. se informó del problema al médico coordinador, quien efectuó una primera valoración del caso -que no lo calificó de urgencia vital- y decidió enviar a un facultativo al domicilio solicitante. Un minuto después, a las 2h 26 min., se contactó con el médico que iba a acudir y se le facilitaron los datos relativos al aviso. A las 2h 40 min. este médico se personó en el domicilio requerido, donde permaneció hasta las 3h. Por último, a las 3h 12 min. el médico informó al centro coordinador de la asistencia prestada con el fin de cerrar la actuación.

Según lo anterior, transcurrieron 18 minutos desde que el centro coordinador de emergencias recibió la llamada del particular requiriendo el servicio hasta que un médico se personó en el domicilio del solicitante, habiéndose efectuado ya una primera valoración sobre la urgencia que requería el caso. Por otra parte, el médico tardó 14 minutos en llegar, desde que tuvo conocimiento del hecho.

Este período de tiempo para movilizar el equipo necesario no parece proporcionado y no coincide con el señalado por el reclamante. En cuanto al procedimiento utilizado, parece adecuado, pues 3 min. después de recibida la llamada, un médico efectuaba una primera valoración del caso, dato éste importante.

El contraste de estos datos con la interesada permitió aclarar lo que resultó ser un malentendido, a la vista de lo cual se archivó el expediente.

#### *Criterio utilizado por Osakidetza para la realización de una determinada prueba de diagnóstico prenatal (851/96)*

Una ciudadana planteó ante el Ararteko que Osakidetza utilizaba criterios diferentes, dependiendo del territorio, para decidir sobre la realización de una determinada prueba de diagnóstico prenatal a las mujeres embarazadas.

En concreto, la reclamante manifestaba que en Gipuzkoa sólo se realizaba la prueba de amniocentesis si la gestante tenía 35 años cumplidos, y que, sin embargo, en Álava la edad requerida para ello era de 38 años.

De acuerdo con lo anterior, la reclamante, una alavesa de 37 años que deseaba realizarse dicha prueba, la había tenido que abonar, ya que los servicios de Osakidetza le indicaron que en su caso, por no tener 38 años cumplidos, la amniocentesis no estaba incluida dentro de las prestaciones de atención a las embarazadas.

La interesada no cuestionó el criterio anterior de aplicación general y aceptó el pago de la prueba. Posteriormente, tuvo conocimiento a través de una persona conocida que en Gipuzkoa la edad mínima requerida por Osakidetza para la realización de la amniocentesis era de 35 años. En ambos casos, el factor de la edad se había presentado como determinante para la realización de la prueba.

Sintiéndose perjudicada por dicha diferencia de criterios, la interesada solicitó a Osakidetza el reintegro del gasto abonado por ella en la citada prueba,

pero su solicitud fue desestimada, incluso después de presentada la reclamación previa. Por ello, acudió a esta institución.

El Ararteko solicitó información sobre lo anterior a Osakidetza, considerando que la sanidad pública ha de utilizar criterios homogéneos en su ámbito geográfico de actuación.

Osakidetza admitió la inexistencia de un criterio estable, lo cual podía dar lugar a situaciones de desigualdad, por lo que se estaba trabajando en unificar criterios de actuación en todos los centros de Osakidetza.

### 3.11.2.2. BIENESTAR SOCIAL

#### *Sobre el reconocimiento de la condición de familia numerosa a la formada por dos hijos (1025/95)*

Se recibieron en esta institución varios escritos de queja relacionados con el reconocimiento de la condición de familias numerosas, a partir de la entrada en vigor de la disposición adicional 4ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que modificaba la Ley 25/1971 de protección a familias numerosas.

Con la redacción anterior, constituían familia numerosa las que, reuniendo las demás condiciones exigidas, tuvieran cuatro o más hijos, y se equiparaban a tal concepto las que, aun estando formadas sólo por tres hijos, uno de ellos tenía la condición de minusválido.

Los reclamantes planteaban si tras la modificación operada por la Ley de 1994, por analogía, cabía considerar familias numerosas a las formadas por dos hijos, cuando uno de ellos fuera minusválido, o el cabeza de familia viudo, etc.

En una primera fase se solicitó información de las administraciones que tienen encomendado en el ámbito de esta comunidad autónoma el reconocimiento de la condición de familia numerosa, y que no son sino los departamentos de Bienestar Social de las diputaciones forales.

Mediante escrito del Diputado Foral de Bienestar Social de la Diputación de Álava se puso de manifiesto que el proyecto de modificación de la Ley contemplaba expresamente, dentro del concepto de familia numerosa, a este grupo de personas.

Ello no obstante, y en la medida en que finalmente no se contempló esta posibilidad, había que interpretar que la omisión fue voluntaria, de manera que no cabía extender su aplicación a supuestos distintos de los reflejados.

En este sentido, no cabía hablar propiamente de vulneración de la legalidad vigente en la actuación de la Diputación, si bien se estimó oportuno iniciar los trámites para que desde el Ministerio competente se clarificara esta situación.

Así, una vez descartada la posibilidad de realizar una interpretación extensiva de la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1994 que permitiera amparar estos supuestos de manera automática, son dos las iniciativas que esta institución piensa abordar a corto plazo.



Por un lado, siguiendo el criterio general aplicable en los supuestos en que la presunta discriminación proviene de normas cuya modificación escapa del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, se remitió esta problemática al Defensor del Pueblo, para su estudio y posterior actuación ante los órganos competentes.

Por otro, de forma paralela, en la medida en que, en virtud del art. 10.12 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, esta comunidad autónoma tiene competencia exclusiva en materia de asistencia social, se está estudiando la conveniencia de recomendar al Parlamento Vasco la aprobación de una Ley propia de familias numerosas.

### 3.11.3. ACTUACIONES DE OFICIO

#### *Desarrollo del convenio para la asistencia psicogeriátrica en el Territorio Histórico de Álava (11/96OF)*

La asistencia psicogeriátrica era uno de los aspectos abordados en el informe especial de 1991 sobre la situación de los enfermos psiquiátricos.

El año 1993, el Gobierno Vasco y la Excm. Diputación Foral de Álava firmaron un convenio buscando la cooperación que necesariamente debe existir para resolver estos problemas que son tanto sanitarios como sociales.

Entre otras cuestiones, este convenio estipulaba, aprovechando la remodelación del Hospital Psiquiátrico de Álava, la ampliación de un número de camas para corregir la falta de recursos psicogeriátricos.

Para conocer el desarrollo de este concreto apartado se pidió un informe al Departamento de Sanidad. En su contestación, el Consejero de Sanidad reflejaba algunos datos con relación a las previsiones que se habían tenido en cuenta sobre este apartado en el Hospital Psiquiátrico de Álava.

En el momento del informe los recursos psicogeriátricos operativos sumaban un total de 116 camas, lo que en términos generales se estima como suficiente para atender a la demanda existente.

Se indicaba también que las futuras necesidades, consecuencia del envejecimiento de los pacientes, habían sido tenidas también en cuenta, y se contaba para ello con una unidad de reserva compuesta de 38 camas.

Esta unidad carecía de dotación de personal porque no se consideraba necesaria por el momento su entrada en funcionamiento. Se apuntaba a este respecto, además, que el Parlamento había determinado en los últimos presupuestos la congelación de plantillas.

#### *El traslado de los enfermos psiquiátricos (11/96OF)*

En el informe monográfico sobre la situación de los enfermos psiquiátricos elaborado por esta institución en 1992 se hacía referencia a las garantías con las que deben realizarse los traslados psiquiátricos.

Los protocolos aprobados por algunos centros persiguen precisamente que estos traslados se realicen con las mayores garantías, previendo, entre otros aspectos, qué personal debe acompañar a los enfermos.

Dentro del seguimiento que realiza el Ararteko con relación a las cuestiones abordadas en sus informes, se pidió al SVS/Osakidetza un informe al respecto. De este modo pudimos analizar el procedimiento seguido, debidamente protocolizado, en los traslados en un centro hospitalario.

Como se recogía en el informe, los protocolos son elementos que deben ser configurados como instrumentos de trabajo dinámicos, ya que deben ser modificados y renovados de forma continua a la luz de los conocimientos que haya sobre el tema y la experiencia en su utilización. Por otro lado, se indicaba en el informe que los protocolos de traslado, aunque son instrumentos útiles, no significa que sean definitivos, ni siquiera que sean perfectos, ni obligan al médico a utilizarlos en todos los casos, por encima de su criterio y su responsabilidad.

Como condiciones que influyen en el traslado de los enfermos y, por tanto, a ser recogidos en el protocolo se apuntaban los siguientes: el soporte farmacológico, los efectos adversos de la medicación y las alteraciones de conducta.

Entre los objetivos del protocolo se encuentra también el de la definición del responsable y personal que debe realizar el traslado. En casi todos los casos los traslados se habían efectuado con auxiliares sanitarios, por haberlo decidido así el médico responsable del traslado. También se da el traslado hecho por los familiares.

## **3.12. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

### **3.12.1. INTRODUCCIÓN**

El número de quejas recibidas durante 1996 en esta área ha sido de 4, lo que representa un 0,3% del total. Por subáreas la distribución ha sido la siguiente:

- Trabajo ..... 4

La práctica totalidad de las quejas recibidas hacían referencia a problemas surgidos en la tramitación y concesión de ayudas a la contratación de trabajadores en sus distintas modalidades: formación en alternancia, desempleados de larga duración, etc.

En todo caso, las cuestiones planteadas tenían que ver con su aspecto procedimental, es decir, plazos de presentación de solicitudes, acreditación de requisitos, etc.

Así, por ejemplo, una de las recomendaciones aceptadas por el Departamento de Economía y Turismo de la Diputación Foral de Gipuzkoa sugería ampliar

la información contenida en los folletos editados para los cursos de formación continua.

En otro expediente de queja, tramitado a instancia del sindicato ELA-STV, se denunciaba la no constitución del Comité de Seguridad y Salud en la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Al igual que otros años, se han recibido algunas quejas que, si bien por razón de la materia deberían haber sido englobadas en esta área, al afectar a administraciones cuyo control escapa del ámbito de competencias del Ararteko, se han trasladado al Defensor del Pueblo.

Así, interesa mencionar en esta introducción un tema que pone de relieve la existencia de una problemática en materia de pensiones que afecta de modo específico al colectivo de **mujeres**, como es la falta de reconocimiento del derecho a la pensión de viudedad en el supuesto de convivencia extramatrimonial.

A pesar de que el Ararteko era conocedor de la postura mantenida por el Tribunal Constitucional sobre este tema y, asimismo, de que son numerosas las resoluciones que consideran que no se vulnera el principio de igualdad al denegar la pensión de viudedad a quien no ha contraído matrimonio, entendió que la reclamación merecía ser sometida a la consideración del Defensor del Pueblo.

### 3.12.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### 3.12.2.1. TRABAJO

##### *Disconformidad con la desestimación de una solicitud de ayuda por la contratación de trabajadores (441/96)*

Un pequeño empresario de esta comunidad autónoma planteó una queja ante esta institución porque entendía que había sido objeto de una aplicación rígida de la norma.

A este respecto, el afectado planteaba que, a pesar de haber contratado a su primer trabajador por cuenta ajena por un período de 18 meses continuados, le había sido desestimada la solicitud de acceso a la subvención prevista en el Decreto 327/1995 por el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. En este sentido, el interesado reconocía que, por error, cuando presentó la solicitud de la ayuda el contrato de trabajo que había suscrito tenía una duración de 12 meses, sin embargo, tras la denegación de la subvención, acudió al INEM y realizó una prórroga del mismo con una duración de seis, con el fin de cubrir los 18 meses de contrato continuado que exigía esta modalidad de subvención prevista en el Decreto 327/1995.

Después de que el Viceconsejero de Trabajo y Seguridad Social desestimase el recurso ordinario interpuesto acudió a la institución.

Este Ararteko, se dirigió al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco con el fin de instar una posible reconsideración de la decisión adoptada, a pesar de que de antemano esta institución no había constatado una actuación irregular en la tramitación del expediente.

En contestación a la petición planteada por esta institución, el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, informó de que no procedía la revisión de la resolución adoptada, por cuanto el Decreto 327/1995 exigía a todos los posibles beneficiarios de las ayudas que cumpliesen los requisitos señalados en la fecha de la presentación de la solicitud de subvención. Asimismo, indicó a este Ararteko que, al no cumplirse el requisito de la duración mínima del contrato que está fijada en 18 meses, y puesto que tampoco se reunían los requisitos de pertenencia a ninguno de los restantes colectivos cuya contratación podía ser objeto de ayuda al amparo del Decreto 327/1995, se denegó la subvención solicitada.

Al no encontrar irregularidad en la actuación que en este asunto había realizado el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, el Ararteko acordó archivar la queja comunicándoselo así a las partes.

### 3.12.2.2. **SEGURIDAD SOCIAL**

#### *Denegación de la pensión de viudedad a quien ha convivido en pareja sin contraer matrimonio (813/96)*

Se dirigió a esta institución una ciudadana exponiendo que durante más de veinte años había convivido con un hombre sin contraer matrimonio con él, como consecuencia de unos principios ideológicos comunes a ambos. Durante ese tiempo ella se había dedicado al mantenimiento del hogar, compartiendo la remuneración que él obtenía como trabajador por cuenta ajena. Al morir su compañero, se le había denegado a ella la pensión de viudedad basándose en la inexistencia del vínculo matrimonial.

A pesar de que son varias las sentencias del Tribunal Constitucional que consideran que dicha denegación no resulta discriminatoria, puesto que el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son situaciones equivalentes, las opiniones no son pacíficas. Parte de la doctrina, e incluso algunos votos particulares formulados con ocasión de las citadas sentencias del TC, afirman que la razón de ser de la pensión de viudedad se cifra en la necesidad de compensar al cónyuge que ha sobrevivido frente a la pérdida o minoración de unos ingresos de los que participaba. Resulta evidente que el mismo fundamento concurre en casos como el planteado, en los que la muerte del miembro de la pareja que aportaba sus rentas para el mantenimiento de la misma, deja a la otra persona sumida en una situación de absoluta precariedad económica. Ante la igualdad de circunstancias, parece que tal situación de necesidad no debe quedar desprotegida por el régimen público de la Seguridad Social.

Por todo ello, este Ararteko -además de dar traslado de la queja al Defensor del Pueblo- formuló una propuesta en las XI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, proponiendo que dichas instituciones impulsen modificaciones en el tratamiento legal de las parejas de hecho, con especial atención a cuestiones como la pensión de viudedad. (cfr. cap. II).

### 3.13. URBANISMO Y VIVIENDA

#### 3.13.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han presentado un total de 129 quejas, las cuales se pueden dividir según su contenido de la siguiente manera:

- Urbanismo .....	78
- Vivienda .....	51

En la subárea de Vivienda se recogen las quejas referidas a las viviendas sociales o protegidas y a las ayudas públicas para la adquisición o rehabilitación de vivienda.

La problemática que se ha puesto de manifiesto un año más se centra fundamentalmente en los defectos de construcción, con especial incidencia de los problemas de humedades ocasionados a veces por lo inadecuado de la tipología del edificio respecto a la climatología del país y a la concreta ubicación del inmueble. Creemos que en más de una ocasión los arquitectos condicionan en demasía la calidad de la vivienda en función de sus criterios estéticos o tipológicos.

Otros problemas que también se han planteado son los relativos a la concesión de ayudas para acceder a la vivienda; al ejercicio por el Gobierno Vasco del derecho de adquisición preferente en las transmisiones de viviendas; al respeto de los baremos en la adjudicación de viviendas; a algunos problemas concretos de escrituración e inscripción en el Registro de la Propiedad; así como al derecho de realojo.

En cualquier caso, el número de quejas referidas a esta subárea ha sido menor que otros años debido principalmente a que, aunque el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco ha iniciado la promoción de un número importante de viviendas, este año ha adjudicado un número reducido de las mismas y, como es sabido, los problemas se plantean a partir de la adjudicación de la vivienda al ciudadano.

En la otra subárea, la de Urbanismo, la mayoría de los problemas que se han suscitado están relacionados con la concesión de licencias de obras. Generalmente han acudido al Ararteko los vecinos a los que el Ayuntamiento les había denegado la autorización para ejecutar una determinada obra, o a los que les había sujetado dicha autorización a una determinada condición con la que no estaban de acuerdo.

Asimismo, han sido numerosas las quejas en las que se denunciaba la pasividad del Ayuntamiento ante la ejecución por los particulares de supuestas obras ilegales. Otros problemas que también han llegado a la institución han sido los relativos a declaraciones de ruinas y órdenes de ejecución.

Las cuestiones referidas al planeamiento y a la gestión urbanística han llegado en menos ocasiones al Ararteko, y normalmente han sido colectivos quienes las han presentado. En ocasiones los vecinos mostraban su oposición a un determinado proyecto de ordenación, sobre todo a los planes parciales o planes especiales de reforma interior; y en otros supuestos se denunciaba la inoperancia y falta de disposición por parte del Ayuntamiento a la hora de enfrentarse con la gestión del planeamiento.

Por último, se han reiterado las denuncias sobre inaplicación de la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas a instancia de colectivos de **disminuidos físicos**. Aquí se ha puesto de manifiesto cómo la normativa vigente no es en absoluto un instrumento válido para superar las barreras arquitectónicas ya existentes, y ni siquiera para impedir que se sigan creando nuevos obstáculos a la movilidad de los disminuidos físicos.

### 3.13.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

#### 3.13.2.1. URBANISMO

*Ampliación y reforma de una vivienda en la zona de servidumbre marítima sin autorización del organismo de costas (94/94)*

La comunidad de propietarios de los nº 15 y 16 de La Arena, en Zierbena, se dirigió al Ararteko cuestionando la legalidad de las obras de remodelación y ampliación de una vivienda unifamiliar que se estaba llevando a cabo junto al edificio de la comunidad de propietarios, al borde de la playa de La Arena.

Después de recabar información y efectuar un estudio jurídico del asunto, el Ararteko dirigió al Ayuntamiento de Zierbena un escrito de recomendación en el que se planteaba que la licencia que amparaba las obras era ilegal.

Se daba la coincidencia de que, aunque la autorización urbanística la concedió la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena, el 30 de julio de 1992, no obstante, dado que la segregación de Zierbena se produjo con efectos de enero de 1995, era al recién constituido ayuntamiento a quien correspondía adoptar las medidas de disciplina urbanística.

La licencia concedida era contraria al Plan General de Ordenación Urbana de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena, aprobado en 1991, y, además, según el deslinde realizado por la demarcación de costas (MOPU), estaba afectada por la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

La recomendación también se remitió, para su conocimiento, al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno

Vasco. Este organismo contestó diciendo que, aunque la función de control y fiscalización correspondía a la Comunidad Autónoma del País Vasco, no podía intervenir, al no haberse aprobado el decreto de transferencia de las competencias.

Por su parte, la demarcación de costas se negaba a intervenir, ya que entendía que desde la aprobación de la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988, la competencia de control recaía en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Finalmente, el Ayuntamiento de Zierbena contestó al Ararteko rechazando la recomendación, por entender que a quien correspondía intervenir adoptando las correspondientes medidas era a la administración con competencia en materia de costas, y no a la Administración municipal.

El Ararteko replicó a la argumentación del Ayuntamiento diciendo que la infracción urbanística era grave y manifiesta y afectaba al régimen urbanístico del suelo cuya competencia tienen atribuida los ayuntamientos.

### *Incumplimiento de la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas en un edificio de nueva construcción de uso público (176/95)*

Se recibió en esta institución una reclamación promovida por un colectivo de minusválidos, en el que nos indicaban que antes de que se iniciaran las obras del nuevo edificio de La Perla, habían solicitado del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, por escrito, el cumplimiento de la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas del proyecto de edificación, y que a tal efecto mantuvieron contactos con los arquitectos responsables del citado proyecto, garantizándoles su efectivo cumplimiento sobre los planos.

Ello no obstante, señalaban que se había autorizado la apertura de equipamientos y servicios de uso público en el referido edificio sin las mínimas condiciones de accesibilidad (cafetería, discoteca, Club Atlético San Sebastián, Eguzki,...).

A este respecto, manifestaban que habían denunciado formalmente esta situación ante el Ayuntamiento, pero que no habían obtenido respuesta alguna sobre la posibilidad de corregir los defectos de accesibilidad indicados.

Asimismo, constataban que en este edificio quedaban por instalar otros equipamientos (talasoterapia, piscinas, salas de exposiciones,...), cuya utilización, además pudiera tener gran repercusión en el colectivo de personas con minusvalías y movilidad reducida, y al respecto mostraban su temor de que los mismos se realizasen sin las condiciones de accesibilidad y adaptación necesarias.

Solicitada la pertinente información al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, se pudo determinar que, efectivamente, los técnicos municipales habían podido comprobar que en el proyecto presentado para la solicitud de tramitación de la actividad conforme al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, inclumplía la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas.

En este sentido, nos informaban de que estas deficiencias habían sido comunicadas tanto al equipo redactor del proyecto del nuevo balneario como a los promotores del mismo.

A tal efecto, se presentó un nuevo documento visado donde se recogían las modificaciones requeridas, y en el mismo se daba cumplimiento del decreto 291/83, sobre normativa de supresión de barreras arquitectónicas.

Posteriormente, se recibió en esta institución un nuevo escrito promovido por el mismo colectivo de minusválidos en el que mostraban su preocupación por las informaciones aparecidas en la prensa sobre el conflicto que se había suscitado en torno a las obras de construcción del ascensor en dicho edificio entre la empresa constructora y el Ayuntamiento. Manifestaban que ante esta situación veían peligrar la implantación de un medio de acceso tan imprescindible como es el ascensor para poder acceder a estos servicios las personas de movilidad reducida.

El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián nos comunicó que se había paralizado la obra de edificación del ascensor, dado que se había procedido a su instalación sin la pertinente licencia municipal, y que con posterioridad se denegó la licencia solicitada para la legalización de dicha obra, en tanto que la solución propuesta alteraba el volumen de la envolvente de uno de los cuerpos del edificio.

También se nos indicaba en el informe municipal que los servicios técnicos municipales estaban estudiando posibles actuaciones que permitieran el cumplimiento de la normativa vigente, garantizando la accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

Finalmente, el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián concedió la licencia para la modificación de acceso al balneario e instalación del ascensor a la «Sociedad Balneario La Perla S.L.», por lo que se informó de todo ello a los interesados y se procedió al cierre del expediente.

### *Denegación de licencia en pabellón situado fuera de ordenación por entender el ayuntamiento que el revoco y pintado de fachadas constituye una obra de consolidación del edificio (1090/95)*

Una empresa solicitó la intervención del Ararteko para que el Ayuntamiento de Loiu (Bizkaia) le permitiera rasear y pintar la fachada del pabellón industrial, ya que mediante Decreto de Alcaldía se le había denegado la concesión de dicha licencia de obras.

El Ararteko planteó a la Corporación que si bien al tratarse de un edificio situado fuera de ordenación el régimen urbanístico sólo permitía efectuar las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble; sin embargo, había que tener en cuenta que las obras de raseo y pintado de fachadas no afectaban a elementos estructurales del edificio, ni modificaban la configuración o diseño de dichas fachadas y, por lo tanto deberían ser autorizadas.

A la recomendación formulada por el Ararteko el Ayuntamiento contestó diciendo que “el raseo de mortero y arena realizado sobre un levante de tabique



de ladrillo cerámico hueco, no es una obra de ornato, sino que es parte fundamental del mismo, aportándole la resistencia estructural adecuada y protegiéndole contra la acción de los agentes externos: aire, agua, polución, etc.”.

El Ararteko, a su vez, le respondió al Ayuntamiento precisando que entender que el revestimiento y pintado de fachadas constituía una obra de consolidación, era desnaturalizar tal concepto. Además, le proponía, de acuerdo con la empresa afectada, que se concediera la licencia de obras condicionándola a que el titular del edificio renunciase al incremento de valor que para el pabellón suponían las obras de revoco y pintado, en el caso de que fuera necesario su derribo por razones urbanísticas. Con esta fórmula no se perjudicaba la gestión de la unidad de actuación en la que estaba encuadrado dicho taller y, al mismo tiempo, se posibilitaba que la empresa pudiera ejecutar las obras de acondicionamiento de la fachada.

Finalmente, el Ayuntamiento de Loiu contestó aceptando la recomendación, e indicando que para conceder la licencia de obras, la empresa debería presentar en el Registro Municipal “documentación de renuncia expresa al incremento de valor que supongan las obras de revoco y pintado”.

### *Ruinas industriales en el casco urbano de Trintxerpe y la inoperancia municipal (1104/95)*

La Asociación de Vecinos de la calle Pescadería de Trintxerpe se dirigió al Ararteko para denunciar la pasividad del Ayuntamiento de Pasaia ante la degradación del entorno urbano de la calle Pescadería, motivada, principalmente, por la existencia de ruinas industriales, antiguamente dedicadas a factorías relacionadas con la pesca.

Un asesor de la institución se desplazó a Pasaia para cerciorarse de la gravedad del deterioro urbano y ambiental que suponían los caducos edificios industriales, y también, para examinar en la casa consistorial la documentación y expedientes administrativos que afectaban a la calle Pescadería.

De todo ello se pudo comprobar que desde al año 1990 en que se aprobó definitivamente los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) de los números 4 al 8 de la calle Pescadería y de los números 15 al 19, el Ayuntamiento prácticamente no había llevado a cabo ninguna actuación o trámite urbanístico en orden a regenerar el tejido urbano de dicha zona.

En opinión del Ararteko, no se había valorado suficientemente la importancia del problema, y esto había provocado la pasividad e inoperancia municipal. Por ello y para superar esta situación se le recomendaba al Ayuntamiento de Pasaia que diera prioridad al desarrollo del PERI de los números 4 al 8 de la calle Pescadería, y que incoara, de forma inmediata, el expediente para declara en ruina y proceder al derribo de los obsoletos edificios industriales.

Asimismo, el Ararteko sugería al Ayuntamiento de Pasaia que iniciara la contratación de los trabajo de redacción de los proyecto de reparcelación y de urbanización del PERI de los número 4 al 8, y que, asimismo, elaborara un

calendario de actuaciones administrativas para evitar caer de nuevo en la falta de eficacia en la gestión municipal.

Por último, se indicaba la posibilidad y conveniencia de que el Ayuntamiento se acogiera al Decreto 314/1995, por el que se regulan las ayudas que concede el Gobierno Vasco para la redacción y/o ejecución de los proyectos de demolición de ruinas industriales.

### *Instalación de una antena y un centro de comunicaciones en Soraluze/Placencia de las Armas y licencia municipal (3/96)*

Una plataforma de grupos ecologistas denominada KARAKATE BIZIRIK, se dirigió al Ararteko planteando que el Ayuntamiento de Soraluze/Placencia de las Armas había autorizado ilegalmente a Euskalnet S.A. la construcción, en la cumbre del monte Karakate, de un centro de telecomunicaciones y una antena de 70 mts. de alto.

El Ararteko tuvo que realizar varias peticiones de información al Ayuntamiento para poder contar con la documentación necesaria que posteriormente le permitiera analizar la queja.

El problema se planteaba porque según las Normas Subsidiarias de Soraluze/Placencia de las Armas, la cumbre del monte Karakate era una zona protegida en la que no cabía construir este tipo de instalaciones. Sin embargo, tales Normas Subsidiarias no habían entrado en vigor, ya que su tramitación se suspendió en 1991 tras la aprobación inicial, y por tanto no resultaban aplicables.

La inexistencia de planeamiento básico actualizado obligaba a remitirse al Plan General de Ordenación Urbana de 1954, y dado que éste no contenía una clasificación del suelo, la interpretación correcta era entender que el monte Karakate estaba clasificado como suelo no urbanizable sin ninguna protección especial.

Por ello, resultaban de aplicación los artículos 13, 15 y 16 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, quienes admiten la construcción de instalaciones y edificaciones de utilidad pública o interés social previa exposición al público y dictamen favorable de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Trámite éste que el Ayuntamiento de Soraluze/Placencia de las Armas había omitido cuando concedió las licencias de obra al centro de telecomunicaciones.

La falta de este trámite preceptivo implicaba que los acuerdos por los que se concedían las licencias eran anulables (art. 63 Ley 30/92 RJ-PAC), pero podían ser convalidados (art. 67 Ley 30/92 RJ-PAC) mediante el otorgamiento por la Diputación Foral de Gipuzkoa de la autorización omitida.

Finalmente, el Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Soraluze/Placencia de las Armas que convalidara las licencias de obra concedida a Euskalnet S.A, solicitando el dictamen favorable de la Diputación Foral. Además, le recordaba la obligación de contar con Normas Subsidiarias o Plan General adaptado a la nueva normativa urbanística, ya que su omisión reflejaba una falta de diligencia municipal, puesto que el resto de los Ayuntamientos de Gipuzkoa de igual o similar población ya contaban con planeamiento adaptado.

*Sobre la oposición de los vecinos de un barrio a las propuestas de un plan especial de reforma interior (104/96)*

La Asociación de Vecinos del barrio El Cotarro en Gallarta se dirigió al Ararteko para denunciar las incorrecciones e inadecuaciones del Plan Especial de Reforma Interior (PERI) de El Cotarro, que estaba tramitando el Ayuntamiento de Abanto. Asimismo, manifestaban su preocupación por los perjuicios que la ejecución del PERI acarrearía a las viviendas ya construidas.

El Ararteko visitó el barrio para conocer la problemática urbanística de la mano de los vecinos. A continuación, la Institución llevó a cabo un detallado estudio del PERI a la luz de las denuncias presentadas por los afectados, cuyas principales conclusiones fueron las siguientes:

- 1- De la afección negativa de la urbanización prevista en el PERI: Se recomendaba al Ayuntamiento que al redactar y ejecutar el Proyecto de Urbanización jugara con el pequeño margen que éste permite, para que en la medida de lo posible, y oyendo a los vecinos, la urbanización proyectada se ajustara lo más posible al trazado urbano existente.  
Además, para evitar disfunciones en la ejecución del PERI se proponía que el Proyecto de Urbanización fuera único para todo el ámbito del barrio.
- 2- De la inadecuación del volumen y altura de la unidad de ejecución C-1, situada al inicio del PERI: Siguiendo al Plan General, el PERI proponía en dicha unidad de ejecución un bloque impactante de planta baja más cinco alturas.  
Sin embargo, en la memoria del PERI se decía que este bloque debería servir de transición entre el entorno ya edificado con planta baja más cuatro alturas, y las viviendas con tipología “de ciudad jardín del propio barrio de El Cotarro”.  
También había que tener en cuenta que la orografía del terreno acentuaría, aún más el impacto del edificio proyectado. Por ello, el Ararteko proponía al Ayuntamiento de Abanto que modificara el Plan General, y propusiera un edificio de transición con planta baja más tres. Asimismo, se recomendaba condicionar la edificación a la previa redacción de un Estudio de Detalle para mejor resolver la comprometida ubicación del futuro edificio.  
Por último, y para indemnizar al propietario del suelo en la medida en que quedaban afectados sus derechos, se proponía que el Ayuntamiento iniciara un expediente de declaración de responsabilidad patrimonial.
- 3- Sobre el cuadro de la Memoria del PERI titulado “costos de urbanización de las unidades de ejecución”, que señalaba la repercusión de los gastos de urbanización por cada vivienda construida en 2.295.177 ptas. Después de hablar con el Ayuntamiento se les informaba a los vecinos que tal determinación de la Memoria del PERI no tenía carácter normativo ni vinculante. Además, dicha cantidad sólo podía ser exigida mediante la

tramitación de un expediente de contribuciones especiales, lo que desde luego no entraba dentro de las previsiones del actual Ayuntamiento, por lo que, en principio, para los vecinos no debería ser motivo de preocupación.

- 4- Sobre la obligación del Ayuntamiento de Abanto de contestar a las alegaciones presentadas por los vecinos durante el trámite de información pública del PERI : Respecto a esta cuestión se recordaba que aunque la Ley del Suelo no exigía que el Ayuntamiento contestara a los alegantes, sin embargo sí lo hacía el artículo 42-1º de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Además, en el momento de la aprobación definitiva del Plan se les debía de notificar dicho acuerdo a todos y a cada uno de los alegantes, por establecerlo así el artículo 58-1º de la citada Ley 30/92.

Asimismo, se abordaban otros aspectos del PERI como eran: la no necesidad de exponer al público al avance del PERI de El Cotarro, según la interpretación del Tribunal Supremo; la inclusión en el ámbito del PERI de la iglesia de San Antonio y la carga de urbanizar su entorno; derecho de realojo a favor de los titulares de viviendas que deban ser derribadas, etc.

El Ayuntamiento de Abanto no contestó a la recomendación del Ararteko, y así se pudo comprobar con motivo de la nueva exposición al público del PERI, que dicho documento no recogía las propuestas formuladas por el Ararteko en su recomendación.

#### *Denegación de una licencia de obras para rehabilitar un caserío cuando el planeamiento urbanístico permitía ejecutar tales obras (220/96)*

Un vecino se dirige al Ararteko planteando que el Ayuntamiento de Galdakao mediante Decreto de Alcaldía, le había denegado la concesión de licencia de obras para rehabilitar un caserío y, a la vez, le ordenaba que repusiera a su estado anterior las obras ejecutadas ilegalmente.

Esta resolución del Alcalde venía motivada por un anterior acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se concedía al antiguo propietario del caserío, licencia para construir una vivienda unifamiliar, con la condición de que el viejo caserío en el que residía se destinara a cualquier otro uso que no fuera el residencial.

El antiguo propietario vendió el caserío a otro vecino, que fue quien posteriormente se dirigió al Ararteko, sin mencionarle que el Ayuntamiento le había impuesto esa condición en la concesión de la licencia de obras.

Después de estudiar el asunto, el Ararteko efectuó una recomendación al Ayuntamiento de Galdakao entendiéndolo que la citada condición de la licencia sólo afectaba al antiguo propietario del caserío, pero no podía producir efectos frente a terceros, de ahí que el nuevo adquirente no se debería ver afectado por la misma.

Por otra parte, el Plan General de Ordenación Urbana admitía que se realizaran las obras de rehabilitación que pretendía llevar a cabo el vecino. En consecuencia el Ararteko recomendó al Ayuntamiento que revocara el Decreto de Alcaldía por el que se ordenaba al vecino retirar las obras ejecutadas sin licencia, y que le autorizara a realizar en el caserío obras de rehabilitación, sin más limitaciones que las que el Plan General de Ordenación Urbana establecía para las construcciones en el suelo no urbanizable de protección común.

Finalmente, el Ayuntamiento de Galdakao contestó al Ararteko diciendo que admitía la recomendación efectuada, y que le iba a conceder al nuevo propietario del caserío, licencia de obras para rehabilitarlo.

### 3.13.2.2. **VIVIENDA**

#### *Denuncias motivadas en los desperfectos constatados en viviendas de protección oficial (1138/96)*

La Comunidad de Propietarios Castillo de Portilla nº 12 de Vitoria/Gasteiz se puso en contacto con la institución del Ararteko para denunciar la existencia de defectos de construcción en el referido inmueble, tales como: grietas, humedades..., así como la falta de sensibilidad por parte de las instituciones competentes hacia el problema que les afectaba.

En este sentido, los afectados indicaban que dicho edificio estaba formado por 10 viviendas de promoción pública, que habían sido adjudicadas en 1992.

Ante esta denuncia, este Ararteko interesó la colaboración de la Delegación Territorial de Álava con el fin de que se adoptasen por parte de esta las medidas adecuadas para dar una pronta solución a tan acuciante problema.

En respuesta a la petición de información planteada por este Ararteko, el Consejero del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente nos indicó que las denuncias de defectos de construcción remitidas habían sido recogidas en expediente de contratación de reparaciones, sobre el que se había efectuado propuesta de aprobación a la empresa constructora en octubre de 1996 por un importe de 3.978.284 ptas., a ejecutar en este año.

Asimismo, el referido departamento comunicó a esta institución que dicha propuesta de aprobación contemplaba las reparaciones a efectuar en los tres portales que constituían la misma promoción de viviendas.

Esperando que las obras que se iban a adoptar en breve plazo resolverían las deficiencias denunciadas, este Ararteko comunicó a la comunidad de vecinos afectada que consideraba agotadas sus posibilidades de actuación en este asunto, ello sin perjuicio de posteriores intervenciones si las mismas resultaban necesarias.

## 3.14. GESTIONES DIVERSAS

### 3.14.1. INTRODUCCIÓN

En este apartado se pretenden enmarcar todas aquellas actuaciones que han sido abordadas por el Ararteko pero que, por las características de las materias afectadas, resultan de difícil ubicación en cualquiera de las áreas en las que se ordena la labor de esta institución.

Durante el presente ejercicio de 1996 se ha contabilizado en esta área un total de 44 quejas, lo que supone el 2,63% del conjunto de expedientes tramitados en esta institución.

No resulta fácil agrupar en categorías, ni señalar los asuntos que mayor trascendencia han tenido dentro de este ámbito de las gestiones diversas, dado el carácter residual que esta área presenta. Ello no obstante, a lo largo de este año el Ararteko ha podido constatar la sensibilización y el compromiso de los ciudadanos de esta comunidad autónoma con el uso del euskara en ámbitos tan dispares como el cambio del nombre y apellidos o la demanda de prestación de servicios bilingües en las notarías, temas estos que afectan a la actuación de órganos estatales y que por dicha causa escapan al ámbito competencial propio de la institución.

En todo caso, conviene aclarar que la tramitación de la mayoría de estos expedientes se ha abordado desde la perspectiva de la pura mediación, debido a que se trata de temas de innegable alcance humano y de repercusión en esta comunidad autónoma.

### 3.14.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

*El procedimiento para la adecuación de apellidos a la grafía vasca (436/96)*

Es habitual que algunas personas quieran adecuar sus apellidos a la grafía vasca. Que el apellido de una persona esté escrito de una manera u otra no es algo intrascendente y por este motivo los cambios que se hagan en los mismos están sujetos a un procedimiento que busca la seguridad en tales cambios.

La asociación BAGERA, entre cuyos fines se encuentra la promoción del uso del euskara, se dirigió al Ararteko solicitando su mediación para facilitar algunos trámites en el cambio a la grafía vasca. Esta asociación, al igual que otras con el mismo objeto, había organizado una campaña para facilitar a aquellos ciudadanos que así lo desearan el cambio en la grafía de sus apellidos.

Por medio de esta campaña se trataba de evitar principalmente que, salvo en lo imprescindible, las personas interesadas tuviesen que desplazarse a las oficinas administrativas correspondientes.

Después de realizar algunas gestiones ante el juez encargado del registro se vio que era posible que la asociación presentase las solicitudes firmadas por los

interesados, con la documentación correspondiente, y que su ratificación podía hacerse después, al recoger la resolución final.

*Sobre la respuesta otorgada por la titular del Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia a determinadas preguntas formuladas por un grupo de las Juntas Generales (1222/96)*

El Grupo de Izquierda Unida/Ezker Batua en las Juntas Generales de Bizkaia sometió a la consideración del Ararteko la respuesta otorgada por la titular del Departamento Foral de Medio Ambiente y Acción Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia a ciertas preguntas formuladas por uno de sus componentes sobre determinados aspectos económicos y organizativos de un viaje de altos cargos del referido departamento a Londres, con el fin de visitar una planta de incineración de residuos sólidos. La respuesta se concretó en una negativa a facilitar la información solicitada, pues tal viaje se efectuó con cargo a los presupuestos de una empresa constituida en forma de sociedad anónima, en la que la Diputación tiene una participación minoritaria. Para justificar la negativa se argumentó, en resumen, que las Juntas Generales no pueden controlar las actividades de una empresa en la que el ejecutivo foral dispone, como se ha manifestado, de una participación minoritaria.

Analizado el asunto el Ararteko concluyó que, habida cuenta de la naturaleza del acto sometido a su consideración, no podría llevar a cabo actuación alguna de control. A esta conclusión se llegó a través de las siguientes consideraciones:

a) La especificidad de los regímenes forales, reconocida en la disposición adicional primera de la Constitución Española, configurada por las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y desarrollada por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos, determina que las relaciones entre las Juntas Generales de los Territorios Históricos y las respectivas Diputaciones Forales se enmarquen en el esquema clásico de las que surgen entre los órganos de representación popular y los ejecutivos.

En el supuesto concreto del Territorio Histórico de Bizkaia, el artículo 4.2 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales, establece que «*Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa en los términos establecidos en la presente Norma Foral, eligen al Diputado General, aprueban los presupuestos a propuesta de la Diputación Foral y **controlan la acción de ésta.***» Uno de los procedimientos de control de las Juntas Generales sobre la Diputación Foral es el de las preguntas, cuyo régimen se regula en la sección 2ª (arts. 133 y ss.) del Capítulo III, del Título VII, del Reglamento de las Juntas Generales de Bizkaia, aprobado por Acuerdo de 10 de abril de 1987.

b) La jurisprudencia, tanto la constitucional como la procedente de los órganos de la jurisdicción ordinaria, entiende que los actos a través de los que se

materializan las relaciones entre los órganos de representación y los ejecutivos tienen un carácter eminentemente político. «Los informes o documentos que, para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, pueden recaer sobre los diputados a la Administración Pública (...) y el deber (...) de proporcionar a dicha Asamblea la información o ayuda que precise (...) se enmarca en el ámbito de las relaciones institucionales de los poderes políticos (...) Por ello, los actos que se producen en el seno de esas relaciones no son actos administrativos y la eventual infracción de cualquiera de sus elementos reglados no puede someterse al control de los tribunales sin desplazar a éstos la decisión de una materia cuyo contenido es exclusivamente político...» (STS 15 de noviembre de 1988). «Los actos a través de los que se articulan las peticiones de información de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y en general todos aquellos que se produzcan en el ámbito de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el ámbito estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político que excluyen, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas e institucionales entre legislativo y ejecutivo.» (STC 220/1991, de 25 de noviembre).

A la vista de las precedentes consideraciones, y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 13.2 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, se llegó a la conclusión de que no podría llevarse a cabo intervención alguna en orden a investigar la actuación sometida a nuestra consideración.

b) Sin perjuicio de lo anterior y teniendo en cuenta que, como entiende el Tribunal Constitucional, de la actuación sometida a la consideración del Ararteko pudiere inferirse una eventual vulneración de los derechos fundamentales del apoderado solicitante, en cuanto representante electo, analizamos tal circunstancia desde esa perspectiva. La sentencia del Tribunal Constitucional referida en el apartado anterior expresa su parecer en el sentido de que «La doctrina general anterior no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esa clase de relaciones pueda vulnerarse el ejercicio del derecho que a los parlamentarios les garantiza el artículo 23 de la CE, bien por el Ejecutivo bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria. Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el estatuto del parlamentario, sino tan solo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con las potestades legislativas y de control de la acción de gobierno.» Este pronunciamiento termina concluyendo que los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función de control provenientes de los propios órganos de las cámaras de representación son, en principio, susceptibles de revisión de amparo, sin embargo las



respuestas o actuaciones del ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, asimismo y en principio, desarrollo de funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario -y en última instancia electoral- pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica.

Las tesis mantenidas en el pronunciamiento referido del Tribunal Constitucional en virtud de las cuales «...*la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información formuladas por parlamentarios no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el artículo 23 de la CE, que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido, puesto que el cauce de control de tal actuación gubernamental es el de la acción política de dichos parlamentarios...*», criticadas por algunos tratadistas, nos obligaron a concluir que la respuesta otorgada por la titular del Departamento de Medio Ambiente y Acción Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia no supuso vulneración alguna de los derechos fundamentales del apoderado que formuló la correspondiente pregunta.

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 1996, 452 han recibido el respaldo del Ararteko, que ha dado la razón al reclamante frente a alguna de las administraciones vascas. Esto ha supuesto que la administración afectada haya sido objeto de una recomendación por parte del Ararteko para subsanar los efectos de la actuación censurada.

Un 43,42% de las quejas examinadas en la institución cuya tramitación ha finalizado en 1996 han sido consideradas como reclamaciones en las que asistía la razón al ciudadano. Es un porcentaje netamente superior al obtenido por los ciudadanos reclamantes o denunciadores en los tribunales contencioso-administrativos que juzgan casos que presentan bastante similitud con los estudiados por la institución del Ararteko.

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 (67,42%) de las recomendaciones efectuadas a las administraciones públicas vascas cuya actuación ha sido considerada incorrecta. Algo más de las dos terceras partes de las recomendaciones y sugerencias han sido tenidas en cuenta por la Administración.

Han sido 1.674 las quejas presentadas al Ararteko en 1996, un 44,9% más que el año anterior y más del doble que hace dos años.

La actuación del Ararteko, resumida en cifras en este capítulo de estadística del Informe al Parlamento Vasco, ha sido valorada muy positivamente por las personas que han presentado una reclamación en esta institución. Los resultados de la encuesta que por primera vez ha realizado este año el Ararteko, enviando un cuestionario a las personas cuya queja ha sido totalmente tramitada para que fuera rellenado de forma voluntaria y anónima, han mostrado que el 90% de los reclamantes han valorado de forma muy o bastante positiva la intervención del Ararteko ante su queja, frente a un 10% que la valoran de forma muy o bastante negativa. Los reclamantes que han respondido a esta encuesta, cuyos resultados se analizarán más adelante en profundidad, manifiestan que recomendarían a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko (un 67,35% lo recomendaría en todos los casos, un 26,19% en algunos casos y un 6,46% en ningún caso).

## Quejas recibidas

En 1996 se han recibido en la institución del Ararteko un total de 1.674 quejas, lo que comparado con las 1.155 del año anterior representa un incremento porcentual de un 44,9%. Se confirma así la fuerte tendencia ascendente en cuanto al número de reclamaciones que se manifestó el año anterior. En el siguiente cuadro que muestra la evolución del número de quejas puede observarse que éstas se han doblado en los dos últimos años.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de	585	614	769	783	823	755	1.155	1.674

(Ver diagrama 1 en pág. 341)

## 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 1996 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 1996 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 .....	55
Asunto entre particulares .....	33
Incompetencia en la materia .....	30
Evidente inexistencia de irregularidad .....	18
Transcurrido más de un año .....	8
No plantea previa reclamación administrativa .....	6

Defecto de forma .....	5
Anónimo .....	3
En trámite en el Defensor del Pueblo .....	3
Debe esperar los plazos legales .....	2
Falta de interés legítimo .....	2
<hr/>	
Total .....	165

### **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 1996, el número de quejas remitidas al Defensor del Pueblo ha superado en un 70% al de 1994.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo .....	143
Quejas remitidas a otros defensores .....	6

### **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 de la Administración pública vasca.

Es decir, son quejas que han dado lugar a la realización de gestiones variadas para solucionar el objeto del problema que ha planteado el ciudadano y que, como es lógico, incluyen asuntos y problemas de muy variada índole. A este respecto, en el capítulo correspondiente al área de este nombre se recoge un esbozo de los temas que se han abordado.

Quejas que han dado lugar a gestiones diversas .....	44
--	----

### **Cómo interpretar correctamente el número de quejas dirigidas a cada área y administración**

Podría parecer, en una primera aproximación, que la existencia de un elevado número de quejas motivadas por las actuaciones de una administración concreta o en un área determinada guarda relación con la percepción negativa

que los ciudadanos tienen del funcionamiento de esa administración en cuanto a la existencia o no de negligencias o abusos de poder.

Sin embargo, a juicio de 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 se aprecia que ésta ha actuado de manera irregular.

A la hora de realizar una valoración de las cifras de este apartado de estadística es conveniente también tener en cuenta el factor geográfico que, como veremos más adelante, ejerce una influencia determinante atendiendo a la lejanía o cercanía del lugar de residencia del reclamante de la sede de esta institución, o de las oficinas de atención directa del Ararteko que han entrado en funcionamiento a lo largo de 1996. 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. En el año al que se refiere el presente informe ha podido constatarse esta influencia geográfica en el número de quejas presentadas en Donostia/San Sebastián, que se han incrementado en un 86% con respecto al año anterior.

## 4.2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS

Al estudiar las quejas en función del área temática con el que se relacionan, se observa que en casi todas se ha producido un incremento de reclamaciones respecto al año anterior.

El mayor número de quejas ha correspondido, con mucha diferencia sobre el resto, al área de Función Pública y Organización Administrativa. El número de reclamaciones de esta área ha aumentado en una gran proporción pasando de 168 en 1995 a 396 en 1996. El peso relativo de esta área ha crecido hasta un 30% del total de quejas, muy por encima de las que le siguen. Sin duda, procesos de OPE masivas, como la de Osakidetza, han influido en ese incremento.

El área de Hacienda se mantiene en el segundo lugar con un aumento en el número de quejas más moderado. No ocurre lo mismo con Sanidad y Bienestar

Social, área en la que casi se dobla el número de reclamaciones en comparación con las del año anterior y pasa a ocupar el tercer lugar en cuanto al número de quejas. Le siguen, también con un fuerte incremento, Urbanismo y Vivienda, y Obras Públicas y Servicios.

El área de Interior, con un pequeño aumento de 7 quejas con respecto al año 1995, pierde importancia relativa y pasa del tercer al séptimo lugar.

	<b>Quejas recibidas</b>	<b>%</b>
Función P. y Org. Admva.	396	30,11
Hacienda	160	12,17
Sanidad y Bienestar Social	142	10,80
Urbanismo y Vivienda	129	9,81
Obras Públicas y Servicios	102	7,76
Educación	102	7,76
Interior	96	7,30
Medio Ambiente	84	6,39
Justicia	60	4,56
Cultura y Bilingüismo	28	2,13
Agr., Ind., Com. y Tur.	12	0,91
Trabajo y S. Social	4	0,30
<b>Total</b>	<b>1.315</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 3 en pág. 343)

### **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 1996, 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 gran aumento en el área de Función Pública y Organización Administrativa se debe fundamentalmente al incremento de quejas en los apartados de Función Pública-Sanidad y Función Pública-General. Ello se explica por el elevado número de reclamaciones que han originado las oposiciones y concursos, en especial la OPE de Osakidetza.

El aumento de quejas en Hacienda se reparte equilibradamente en los diferentes tributos forales y municipales. El incremento es también muy repartido en las dos subáreas que conforman Sanidad y Bienestar Social. Destaca en Obras Públicas y Servicios la evolución del número de quejas en las subáreas de Servicios Públicos y Transportes en las que se duplican las reclamaciones. Aumentan mucho las quejas relativas a Vivienda mientras se estabilizan las de Interior. Finalmente, en el área de Justicia irrumpen con fuerza las quejas de la subárea

penitenciaria, que se explican en la intensa relación que mantiene el Ararteko con los diferentes colectivos de las prisiones a partir de la elaboración del informe monográfico sobre la situación de las cárceles del País Vasco.

<b>Función Pública y Organización Administrativa .....</b>	<b>396</b>
Función Pública .....	225
- Función Pública-Sanidad .....	93
- Función Pública-General .....	91
- Función Pública-Educación .....	34
- Función Pública-Interior .....	7
Organización Administrativa .....	171
- Organización Administrativa .....	102
- Procedimiento Administrativo .....	42
- Responsabilidad de la Administración .....	19
- Contratación y patrimonio .....	8
<b>Hacienda .....</b>	<b>160</b>
Tributos forales .....	70
Impuestos municipales .....	37
Precios públicos .....	15
Tasas municipales .....	27
Otros .....	11
<b>Sanidad y Bienestar Social .....</b>	<b>142</b>
Bienestar Social .....	83
Sanidad .....	59
<b>Urbanismo y Vivienda .....</b>	<b>129</b>
Urbanismo .....	78
Vivienda .....	51
<b>Obras Públicas y Servicios .....</b>	<b>102</b>
Servicios Públicos .....	46
Transportes .....	32
Obras Públicas .....	20
Expropiaciones .....	4
<b>Educación .....</b>	<b>102</b>
Becas y ayuda al estudio .....	38
Otros .....	26
Programación gral. de la enseñanza .....	19
UPV/EHU .....	13
Instalaciones escolares .....	5
Derecho elección centro docente .....	1



<b>Interior</b> .....	<b>96</b>
Tráfico .....	81
Orden público .....	12
Otros .....	3
<b>Medio Ambiente</b> .....	<b>84</b>
Actividades urbanas clasificadas .....	77
Otras afecciones medioambientales .....	7
<b>Justicia</b> .....	<b>60</b>
Administración de Justicia .....	24
Penitenciario .....	21
Colegios de abogados .....	13
Menor .....	2
<b>Cultura y Bilingüismo</b> .....	<b>28</b>
Bilingüismo .....	18
Cultura .....	10
- Deporte .....	3
- Mujer .....	2
- Subvenciones .....	2
- Otros .....	2
- Patrimonio histórico-artístico .....	1
<b>Agricultura, Industria, Comercio y Turismo</b> .....	<b>12</b>
Agricultura, ganadería y pesca .....	7
Comercio .....	2
Industria .....	2
Consumo .....	1
<b>Trabajo y Seguridad Social</b> .....	<b>4</b>
Trabajo .....	4

#### 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, siendo ya la que mayor número de reclamaciones recibió el año anterior, ha sido objeto de un 68% más de reclamaciones el año 1996.

	Nº	%
Administración del Gobierno Vasco	627	46,07
Administración local	489	35,93
Administración foral	205	15,06
Resto de administraciones	40	2,94
Total	1.361	100

(Ver diagrama 4 en pág. 344)

### Quejas presentadas contra las administraciones forales

La administración foral contra la que se ha presentado un mayor número de quejas a lo largo de 1996 ha sido la de Bizkaia, muy por encima de las de Gipuzkoa y Álava.

Todas ellas han sido objeto de más reclamaciones que el año anterior, aunque el incremento ha sido muy moderado en Gipuzkoa y Álava, al contrario que en Bizkaia donde las reclamaciones contra la Diputación Foral se han duplicado.

### Quejas por diputaciones forales

	Nº	%
Bizkaia	99	48,29
Gipuzkoa	63	30,73
Álava	43	20,98
Total	205	100

(Ver diagrama 5 en pág. 345)

### 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 Gipuzkoa, donde se han duplicado las quejas, y finalmente es Álava, con una ligera disminución del número de quejas respecto al año anterior, la que registra el menor número de reclamaciones.

Bilbao y Vitoria/Gasteiz, con 73 reclamaciones, seguida muy de cerca de Donostia/San Sebastián, con 67, son los municipios que más quejas contra la Administración local reciben.

Además de las capitales de los tres territorios históricos, Getxo, Barakaldo y Portugalete en Bizkaia, e Irun, Rentería y Tolosa en Gipuzkoa son también municipios con un número de quejas reseñable.

### Quejas presentadas contra la Administración local

	Total	%
Ayuntamientos de Bizkaia	207	42,33
Ayuntamientos de Gipuzkoa	154	31,49
Ayuntamientos de Álava	101	20,65
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia	21	4,29
Juntas administrativas de Álava	6	1,23
Total	489	100

### Quejas presentadas contra ayuntamientos de la Comunidad Autónoma

Ayuntamientos de Álava	Nº
Vitoria/Gasteiz .....	73
Labastida .....	3
Legutiano .....	3
Llodio .....	3
Oyón/Oion .....	3
Amurrio .....	2
Iruña de Oca .....	2
Okondo .....	2
Aramaio .....	1
Ayala/Aiara .....	1
Cuartango .....	1
Elburgo .....	1
Laguardia .....	1
Leza .....	1
Peñacerrada/Urizaharra .....	1

Salvatierra .....	1
Zigoitia .....	1
Zuia .....	1
Total .....	101

<b>Juntas administrativas de Álava</b>	<b>Nº</b>
Lezama .....	2
Elosu .....	1
Etxabarri de Cuartango .....	1
Menagaray .....	1
Nanclares de la Oca .....	1
Total .....	6

<b>Ayuntamientos de Bizkaia</b>	<b>Nº</b>
Bilbao .....	73
Getxo .....	13
Barakaldo .....	12
Portugalete .....	10
Basauri .....	9
Bermeo .....	9
Leioa .....	7
Santurtzi .....	6
Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena .....	5
Sondika .....	4
Arrieta .....	3
Mungia .....	3
Sestao .....	3
Zalla .....	3
Amorebieta-Echano .....	2
Bakio .....	2
Durango .....	2
Erandio .....	2
Ermua .....	2
Errigoiti .....	2
Galdakao .....	2
Gernika-Lumo .....	2
Güeñes .....	2
Lekeitio .....	2
Muskiz .....	2
Orduña .....	2

Valle de Trápaga/Trapagaran .....	2
Abadiño .....	1
Alonsotegi .....	1
Areatza .....	1
Atxondo .....	1
Barrika .....	1
Busturia .....	1
Carranza .....	1
Elorrio .....	1
Gorliz .....	1
Loiu .....	1
Maruri .....	1
Mundaka .....	1
Munitibar-Arbatzegi Gerrickaitz .....	1
Ondarroa .....	1
Orozko .....	1
Plentzia .....	1
Urduliz .....	1
Zamudio .....	1
Zaratamo .....	1
Zeanuri .....	1
Zierbena .....	1
<hr/>	
Total .....	207

<b>Ayuntamientos de Gipuzkoa</b>	<b>Nº</b>
Donostia/San Sebastián .....	67
Irun .....	10
Rentería .....	8
Tolosa .....	8
Pasaia .....	6
Hondarribia .....	5
Lasarte-Oria .....	5
Andoain .....	4
Arrasate .....	4
Beasain .....	3
Eibar .....	3
Mutriku .....	3
Zarautz .....	3
Getaria .....	2
Oiartzun .....	2
Orio .....	2
Usurbil .....	2

Aduna .....	1
Aia .....	1
Astigarraga .....	1
Ataun .....	1
Bergara .....	1
Berrobi .....	1
Eskoriatza .....	1
Gaztelu .....	1
Hernani .....	1
Irura .....	1
Lazkao .....	1
Leaburu .....	1
Leintz-Gatzaga .....	1
Oñati .....	1
Soraluze/Placencia de las Armas .....	1
Urneta .....	1
Zizurkil .....	1
Total .....	<hr/> 154

### **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, nuevamente se observa que existen algunas áreas clave que acaparan la inmensa mayoría de las reclamaciones. El 76% de las quejas se refiere a asuntos de las áreas de Función Pública y Organización Administrativa, Educación y Sanidad y Bienestar Social.

Entre ellas destaca por el número de reclamaciones el área de Función Pública y Organización Administrativa. Han sido 309 las quejas recibidas en esta área, tres veces más que las del año anterior. El área que le sigue, Educación, alcanza las 102 reclamaciones.

El área de Interior, que tradicionalmente recogía un elevado número de quejas, ha tenido en 1996 un 25% menos de reclamaciones que el año anterior.

	<b>Quejas recibidas</b>	<b>%</b>
Función Pública y Org. Admva.	309	49,28
Educación	102	16,27
Sanidad y Bienestar Social	68	10,85
Interior	50	7,97
Urbanismo y Vivienda	43	6,86
Obras Públicas y Servicios	21	3,35
Cultura y Bilingüismo	14	2,23
Hacienda	6	0,95
Agr., Ind., Comer. y Turismo	5	0,80
Medio Ambiente	5	0,80
Trabajo y Seguridad Social	2	0,32
Justicia	2	0,32
Total	627	100

(Ver diagrama 6 en pág. 346)

### **Quejas contra el Gobierno Vasco distribuidas por departamentos**

La tercera parte de las quejas motivadas por actuaciones de los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco se han dirigido el año 1996 contra el Departamento de Sanidad. También el Departamento de Educación ha sido objeto de un alto número de reclamaciones, la cuarta parte del total, aunque el aumento de quejas con respecto al año anterior no ha sido tan llamativo como en el caso del Departamento de Sanidad, un 160%, o en el de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, en el que se han doblado.

Merece una mención especial el caso del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, que ha pasado de 18 quejas en 1995 a 79 en 1996. La razón de este incremento inusual reside en que la intervención del Ararteko ante un gran número de reclamaciones contra la actuación de una fundación desembocó en el traslado de las quejas al Protectorado de Fundaciones, dependiente de la Viceconsejería de Justicia del Gobierno Vasco. Este protectorado dictaminó finalmente con base en una línea argumental coincidente con la defendida por el Ararteko.

	<b>Quejas recibidas</b>	<b>%</b>
Sanidad	208	33,17
Educación, Universidades e Investigación	165	26,32
Justicia, Economía, Trabajo y S. Social	79	12,60
Interior	68	10,85
Ordenac. del Territ., Viv. y Medio Amb.	46	7,34
Transportes y Obras Públicas	23	3,66
Hacienda y Administraciones Públicas	19	3,03
Industria, Agricultura y Pesca	10	1,59
Cultura	7	1,12
Comercio, Consumo y Turismo	2	0,32
Total	627	100

(Ver diagrama 7 en pág. 347)

### **Distribución por áreas de quejas presentadas contra las administraciones 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 el 40% de las reclamaciones. En este apartado destacan las Haciendas Forales de Gipuzkoa y Bizkaia con 34 y 32 quejas respectivamente.

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. Cabe mencionar que en la Diputación Foral de Bizkaia el número de reclamaciones del área de Sanidad y Bienestar Social es superior incluso al del área de Hacienda.

	<b>Álava</b>	<b>Bizkaia</b>	<b>Gipuzkoa</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Hacienda	16	32	34	82	40
Sanidad y B. Social	9	38	10	57	27,80
Fun. P. y Org. Admva.	12	14	6	32	15,61
Obras Púb. y Servicios	1	10	5	16	7,80
Agr., Ind., Com. y Tur.	2	3	1	6	2,92
Medio Ambiente	1	1	2	4	1,95
Cultura y Bilingüismo	-	1	1	2	0,98
Educación	-	-	2	2	0,98
Trabajo y S. Social	-	-	2	2	0,98
Urbanismo y Vivienda	2	-	-	2	0,98
Total	43	99	63	205	100

(Ver diagrama 8 en pág. 348)



## Quejas presentadas contra la Administración local por áreas

Como en años anteriores las quejas motivadas por actuaciones de las administraciones locales se reparten de forma bastante homogénea entre las diferentes áreas en las que los ayuntamientos tienen competencias importantes. Es el caso de Urbanismo y Vivienda, Medio Ambiente, Función Pública y Organización Administrativa, Hacienda y Obras Públicas y Servicios. Aumenta el número de reclamaciones prácticamente en todas las áreas siendo las que más quejas acaparan las anteriormente mencionadas.

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Urbanismo y Vivienda	15	41	30	86	18,38
Medio Ambiente	14	45	24	83	17,74
Fun.P. y Org. Admva.	13	38	21	72	15,38
Hacienda	24	27	20	71	15,17
Obras Púb. y Serv.	17	25	25	67	14,32
Interior	19	19	9	47	10,04
Sanidad y Bien. Soc.	3	8	15	26	5,56
Cultura y Bilingüismo	1	1	10	12	2,56
Agr.,Ind.,Com. y Tur.	1	2	-	3	0,64
Educación	-	1	-	1	0,21
Total	107	207	154	468	100

(Ver diagrama 9 en pág. 349)

## 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 .....	21
Administración del Estado .....	13
Otros organismos .....	4
Parlamento Vasco .....	2
Total .....	40

## 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 1996 se han tramitado un total de 35 expedientes de queja, que han tenido por objeto el funcionamiento de los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco ..... 35

### 4.4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL

Los ciudadanos del Territorio Histórico de Bizkaia han sido, también el año 1996, los que han presentado el mayor número de quejas ante la institución del Ararteko. Han sido un total de 746 con un incremento del 41,29% con respecto a 1995.

A continuación, aumentando sus reclamaciones en casi un 60%, se sitúa Gipuzkoa con 448 quejas, y desde el territorio de Álava se han presentado dos menos, 446, con un aumento de 35,98% en relación al año anterior.

#### Distribución territorial según el origen de las quejas

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Tendencia
Bizkaia	288	284	293	332	376	349	528	746	+41,29%
Gipuzkoa	188	195	244	241	250	234	281	448	+59,43%
Álava	97	125	158	201	182	160	328	446	+35,98%

(Ver diagrama 10 en pág. 350)

## 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 7,98. Sin embargo, el aumento de quejas por cada 10.000 habitantes se ha producido también en Bizkaia y Gipuzkoa, siendo este último territorio el que ha pasado a ocupar la segunda posición, por delante de Bizkaia, atendiendo a esa relación numérica.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Álava	4,3	4,5	5,8	7,4	6,7	5,9	11,59	15,92
Bizkaia	3,3	2,7	3,6	3,5	3,7	3,5	4,54	6,55
Gipuzkoa	3	2,9	2,5	2,8	3,3	3	4,11	6,60

(Ver diagrama 11 en pág. 351)

## Distribución de las quejas en cada territorio

Cumplíendose la lógica se observa nuevamente la preeminencia de las tres capitales en cuanto al origen de los ciudadanos que han presentado quejas en la institución del Ararteko en 1996.

Sin embargo, los ciudadanos no se comportan de la misma manera en los diferentes territorios. Mientras en Álava los ciudadanos de Vitoria/Gasteiz acaparan el 87% de las reclamaciones efectuadas, en Bizkaia y Gipuzkoa más de la mitad de las quejas provienen de personas residentes en otras localidades fuera de la capital.

Tiene interés mencionar que en Gipuzkoa ha aumentado en gran medida el peso específico de la capital en cuanto al número de reclamaciones efectuadas. Se debe, sin duda, a la apertura, en julio, en Donostia/San Sebastián de la oficina de atención directa, lo que ha traído consigo un considerable incremento de las quejas provenientes de la capital, que casi se han duplicado.

Álava	Número	%
Vitoria/Gasteiz	388	87
Otros municipios	58	13
Total	446	100

<b>Bizkaia</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Bilbao	309	41,42
Otros municipios	437	58,58
Total	746	100

<b>Gipuzkoa</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Donostia/San Sebastián	201	44,86
Otros municipios	247	55,14
Total	448	100

(Ver diagrama 12 en pág. 352)

### **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 34, de las que 30 proceden de otras zonas del Estado y 4 del extranjero.

<b>Quejas procedentes de otras comunidades autónomas</b>	<b>Nº</b>
C. A. de La Rioja .....	8
C. A. de Madrid .....	7
C. F. de Navarra .....	5
C. A. de Castilla-León .....	4
C. A. de Aragón .....	2
C. A. de Andalucía .....	1
Principado de Asturias .....	1
C. A. de Cantabria .....	1
Melilla .....	1
Total .....	30

<b>Procedentes de otros Estados</b>	<b>Nº</b>
Francia .....	3
EE.UU.....	1
Total .....	4

#### 4.5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL

En este ejercicio se ha finalizado con la tramitación de 1.041 reclamaciones sobre las que el Ararteko ha dictado una resolución. Se ha producido un incremento muy considerable, el 81%, sobre el año anterior, en el número de expedientes de queja concluidos. El mayor número de esas reclamaciones se había presentado en 1996, pero 384 eran quejas formuladas en años anteriores, cuya tramitación no fue posible completar en su año de presentación.

El Ararteko ha resuelto que en 452 de las 1.041 reclamaciones cuyo estudio e investigación ha terminado en 1996 asistía la razón a los ciudadanos frente a la administración afectada. Así pues, el 43,42% de los reclamantes se había quejado con fundadas razones ante el Ararteko.

	<b>Total</b>	<b>Razón</b>	<b>%</b>	<b>No Razón</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>%</b>
		<b>recla.</b>		<b>recla.</b>			
Quejas concluidas en 1996	1.041	452	43,42	489	46,97	100	9,61

(Ver diagrama 13 en pág. 353)

#### **Expedientes concluidos en el año 1996 distribuidos por años de inicio**

Junto con 657 quejas que se han tramitado totalmente en 1996, se ha finalizado en este ejercicio la tramitación de 384 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 1995.

1992 .....	5
1993 .....	18
1994 .....	33
1995 .....	328
1996 .....	657
Total de expedientes concluidos en 1996 .....	1.041

## Quejas presentadas en 1996 concluidas y quejas en trámite

De las 1.315 quejas presentadas contra alguna de las administraciones públicas vascas y cuyo estudio se ha iniciado a lo largo del año 1996, la tramitación del 50% de las mismas se ha finalizado en este mismo año, mientras que la otra mitad permanecía 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 recla.	No razón recla.	Otros
Fun. P. y O. Admva.	169	227	133	81	13
Hacienda	69	91	38	53	-
Sanidad y B. Social	92	50	13	34	3
Urban. y Vivienda	70	59	11	43	5
Educación	36	66	16	50	-
Obras Públ. y Serv.	62	40	7	25	8
Interior	59	38	12	16	10
Medio Ambiente	64	20	13	7	-
Justicia	22	37	12	7	18
Cultura y Biling.	10	18	8	10	-
Agr., Ind., Com., Tur.	3	9	3	6	-
Trabajo y Seg. Soc.	2	2	1	1	-
Total	658	657	267	333	57

(Ver diagramas 14 al 17 en pp. 354 a 357)

## Estadística procedimental de la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

A lo largo del año 1996 el Ararteko ha emitido la resolución referida a 367 de las quejas presentadas ese mismo año contra la Administración general de la Comunidad Autónoma del País vasco, conocida coloquialmente como Gobierno Vasco. Esta cifra supone el 58% del total de reclamaciones. En esas resoluciones se ha reconocido la validez de los argumentos expuestos por los ciudadanos en un 45,50% de los casos.

### Quejas concluidas y en trámite. Gobierno Vasco

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Fun. P. y O. Admva.	115	194	120	65	9
Educación	36	66	16	50	—
Sanidad y B. Social	34	34	13	18	3
Interior	28	22	4	8	10
Urban. y Vivienda	22	21	5	12	4
Obras Púb. y Serv.	10	11	1	5	5
Cultura y Biling.	3	11	6	5	—
Hacienda	2	4	1	3	—
Agr., Ind., Com. y Tu.	2	3	1	2	—
Medio Ambiente	5	—	—	—	—
Justicia	2	—	—	—	—
Trabajo y Seg. Soc.	1	1	—	1	—
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>367</b>	<b>167</b>	<b>169</b>	<b>31</b>

(Ver diagramas 18 y 19 en pp. 358 y 359)

### Quejas concluidas y quejas en trámite del Gobierno Vasco por departamentos

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Sanidad	94	114	55	52	7
Educ., Univ. e Inves.	70	95	24	69	2
Jus., Eco., Trab. y S.S.	6	73	70	2	1
Interior	36	32	7	15	10
Ord. Ter., Viv. y M.A.	21	25	5	16	4
Transp. y Obras Púb.	11	12	1	6	5
Hacienda y Adm. Púb.	11	8	3	3	2
Ind., Agri. y Pesca	8	2	1	1	—
Cultura	3	4	1	3	—
Com., Cons. y Tur.	—	2	—	2	—
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>367</b>	<b>167</b>	<b>169</b>	<b>31</b>

(Ver diagramas 20 y 21 en pp. 360 y 361)

## Estadística procedimental de las administraciones forales

En el año 1996 se ha finalizado la tramitación de 78 de las reclamaciones contra la actuación de las diputaciones forales, que fueron presentadas en la institución del Ararteko en ese mismo ejercicio, lo que supone el 38% del total.

Este porcentaje es inferior al que se obtiene en el conjunto de las administraciones, aunque, si atendemos a cada una de las diputaciones forales, observaremos que es únicamente en las quejas contra la Diputación Foral de Bizkaia, con un 30% de quejas concluidas en el año, donde se produce una desviación importante. La explicación hay que buscarla en la tardanza inusual y excesiva del Departamento de Acción Social de esa Diputación Foral en responder a las peticiones de información del Ararteko, lo que retrasa la tramitación del expediente de queja en esta institución.

### Quejas concluidas y en trámite. Administraciones forales

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Bizkaia	69	30	10	19	1
Gipuzkoa	34	29	13	16	-
Álava	24	19	6	13	-
Total	127	78	29	48	1

(Ver diagramas 22 al 24 en pp. 362 a 364)

### Quejas concluidas y quejas en trámite. Administraciones forales por áreas

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Hacienda	38	44	23	21	-
Sanidad y B. Social	46	11	1	10	-
F. P. y O. Admva. bras Púb. y Serv.	22	10	2	7	10
Agr.,Ind.,Com., Tur.	11	5	1	4	-
Medio Ambiente	2	4	-	4	-
Cultura y Biling.	3	1	1	-	-
Interior	1	1	-	1	-
Trabajo y S. Social	1	1	1	-	-
Urbanismo y Vivienda	1	-	-	-	-
Total	127	78	29	48	1

(Ver diagrama 25 y 26 en pp. 365 y 366)



## Estadística procedimental de la Administración local

En lo que se refiere a las administraciones locales de nuestra comunidad, han quedado resueltas 188 de las quejas presentadas en 1996, y se ha reconocido la razón al reclamante en más de una tercera parte (34,04%) de las resoluciones.

### Quejas concluidas y en trámite. Ayuntamientos de Álava

	Trámite	Concluidas	Razón Recla.	No razón recla.	Otros
Vitoria/Gasteiz	35	38	15	23	-
Labastida	2	1	-	-	1
Legutiano	2	1	-	1	-
Llodio	2	1	1	-	-
Oyón/Oion	2	1	1	-	-
Amurrio	-	2	-	2	-
Iruña de Oca	2	-	-	-	-
Okondo	1	1	1	-	-
Aramaio	1	-	-	-	-
Ayala/Aiara	1	-	-	-	-
Cuartango	1	-	-	-	-
Elburgo	-	1	-	1	-
Laguardia	1	-	-	-	-
Leza	1	-	-	-	-
Peñacerrada/Urizarra	1	-	-	-	-
Salvatierra	-	1	1	-	-
Zigoitia	1	-	-	-	-
Zuia	-	1	-	1	-
Total	53	48	19	28	1

### Quejas concluidas y quejas en trámite. Juntas administrativas de Álava

	Trámite	Concluidas	Razón Recla.	No razón recla.
Lezama	1	1	-	1
Etxabarri de Cuartango	1	-	-	-
Elosu	1	-	-	-
Menagaray	-	1	-	1
Nanclares de la Oca	1	-	-	-
Total	4	2	0	2

**Quejas concluidas y quejas en trámite. Ayuntamientos de Bizkaia**

	<b>Trámite</b>	<b>Concluidas</b>	<b>Razón recla.</b>	<b>No razón recla.</b>	<b>Otros</b>
Bilbao	44	29	9	18	2
Getxo	9	4	1	3	-
Barakaldo	7	5	3	2	-
Portugalete	6	4	1	3	-
Basauri	2	7	2	5	-
Bermeo	4	5	4	1	-
Leioa	5	2	-	1	-
Santurtzi	5	1	-	1	-
Abanto y Ciérvana /Abanto-Zierbena	4	1	-	1	-
Sondika	2	2	-	1	1
Arrieta	3	-	-	-	-
Mungia	1	2	1	1	-
Sestao	1	2	-	1	1
Zalla	2	1	1	-	-
Amorebieta-Echano	1	1	1	-	-
Bakio	1	1	1	-	-
Durango	2	-	-	-	-
Erandio	2	-	-	-	-
Ermua	2	-	-	-	-
Errigoiti	2	-	-	-	-
Galdakao	2	-	-	-	-
Gernika-Lumo	1	1	-	1	-
Güeñes	1	1	-	1	-
Lekeitio	2	-	-	-	-
Muskiz	-	2	-	2	-
Orduña	1	1	-	-	1
Valle de Trápaga /Trapagaran	2	-	-	-	-
Abadiño	-	1	1	-	-
Alonsotegi	-	1	1	-	-
Areatza	-	1	-	1	-
Atxondo	-	1	-	1	-
Barrika	1	-	-	-	-
Busturia	-	1	1	-	-
Carranza	-	1	1	-	-
Elorrio	1	-	-	-	-
Gorliz	1	-	-	-	-
Loiu	1	-	-	-	-
Maruri	1	-	-	-	-

Mundaka	1	-	-	-	-
Munitibar-Arbatzegi					
Gerrikaitz	1	-	-	-	-
Ondarroa	-	1	1	-	-
Orozko	1	-	-	-	-
Plentzia	-	1	1	-	-
Urduliz	1	-	-	-	-
Zamudio	-	1	1	-	-
Zaratamo	-	1	-	1	-
Zeanuri	-	1	1	-	-
Zierbena	-	1	-	1	-
Total	<u>123</u>	<u>84</u>	<u>33</u>	<u>46</u>	<u>5</u>

**Quejas concluidas y quejas en trámite. Ayuntamientos de Gipuzkoa**

	<b>Trámite</b>	<b>Concluidas</b>	<b>Razón recla.</b>	<b>No razón recla.</b>	<b>Otros</b>
Donostia/ San Sebastián	49	18	3	15	-
Irun	3	7	1	6	-
Rentería	4	4	2	2	-
Tolosa	5	3	-	2	1
Pasaia	6	-	-	-	-
Hondarribia	4	1	-	1	-
Lasarte-Oria	2	3	1	2	-
Andoain	2	2	-	2	-
Arrasate	4	-	-	-	-
Beasain	1	2	1	1	-
Eibar	-	3	1	2	-
Mutriku	2	1	-	1	-
Zarautz	2	1	1	-	-
Getaria	1	1	-	1	-
Oiartzun	2	-	-	-	-
Orio	1	1	-	1	-
Usurbil	1	1	-	1	-
Aduna	-	1	-	1	-
Aia	1	-	-	-	-
Astigarraga	-	1	-	1	-
Ataun	1	-	-	-	-
Bergara	-	1	-	1	-
Berrobi	-	1	1	-	-
Eskoriatza	-	1	1	-	-
Gaztelu	1	-	-	-	-
Hernani	-	1	-	1	-
Irura	1	-	-	-	-
Lazkao	1	-	-	-	-
Leaburu	1	-	-	-	-
Leintz-Gatzaga	1	-	-	-	-
Oñati	1	-	-	-	-
Soraluze/Placencia de las Armas	1	-	-	-	-
Urnieta	1	-	-	-	-
Zizurkil	1	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>54</b>	<b>12</b>	<b>41</b>	<b>1</b>

### Quejas concluidas y quejas en trámite. Administración local por áreas

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Urbanismo y Vivienda	48	38	6	31	1
Medio Ambiente	63	20	13	7	-
F. P. y O. Admva.	44	28	10	14	4
Hacienda	28	43	15	28	-
Obras Púb. y Servicios	45	22	5	15	2
Interior	31	16	9	7	-
Sanidad y B. Social	14	12	2	10	-
Cultura y Biling.	6	6	2	4	-
Agr., Ind., Com. y Tur.	-	3	2	1	-
Educación	1	-	-	-	-
Total	280	188	64	117	7

(Ver diagramas 27 y 28 en pp. 367 y 368)

### Quejas concluidas y quejas en trámite. Otros organismos de Administración local por áreas

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Obras Púb. y Servicios	7	3	—	1	2
Sanidad y B. Social	3	1	—	1	—
F. Púb. y Org. Admva.	1	1	—	—	1
Hacienda	1	1	—	1	—
Agr., Ind., Com. y Tur.	—	1	—	1	—
Medio Ambiente	1	—	—	—	—
Urbanismo y Vivienda	1	—	—	—	—
Total	14	7	0	4	3

## 4.6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA

El análisis sociológico de las quejas presentadas en la institución del Ararteko en 1996 nos permite observar que al tiempo que aumenta el número de reclamaciones hay, también, algunas modificaciones en cuanto al sexo de los reclamantes. El porcentaje de mujeres se ha incrementado en un 7%, situándose en

el 36,74% de las quejas presentadas. El de los hombres ha disminuido un 5,05%, y se sitúa en el 46,89%, bajando, por primera vez en los últimos años, del 50%.

La cifra porcentual de reclamantes hombres o mujeres referida al total de quejas presentadas no aclara del todo el comportamiento, en función del género, a la hora de presentar una queja al Ararteko, por lo que resulta conveniente examinar, aunque sea someramente, los datos relativos a las reclamaciones por áreas.

Si atendemos a las áreas de actuación del Ararteko, se puede comprobar que el porcentaje de reclamantes mujeres supera al de hombres únicamente en tres áreas, la de Función Pública y Organización Administrativa, la de Sanidad y Bienestar Social y la de Urbanismo y Vivienda. En el primer caso la diferencia es sustancial, 53% de reclamantes mujeres frente al 38% de hombres. En Sanidad y Bienestar Social el 47% de las quejas las han presentado las mujeres y el 41% los hombres. Por último, en el caso de Urbanismo y Vivienda, la diferencia entre reclamantes mujeres y hombres no llega al 1%.

En todas las demás áreas de actuación, por el contrario, los hombres presentan significativamente más quejas que las mujeres. En Interior la diferencia, 44 puntos porcentuales, es la que media entre el 71% de reclamaciones de hombres y el 23% de mujeres. En Hacienda los hombres han presentado un porcentaje de quejas superior en 27 puntos al de las mujeres. En Obras Públicas y Servicios y en Educación la diferencia a favor de los hombres es de 13 y 11 puntos, respectivamente.

<b>Sexo</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Hombres	785	46,89
Mujeres	615	36,74
Colectivos	272	16,25
Anónimo	2	0,12

(Ver diagrama 29 en pág. 369)

Si el análisis se refiere al uso de las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se observa que el número de quejas redactadas en euskara permanece estable.

Un buen número de estas quejas 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.

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.

<b>Idioma</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Castellano	1.584	94,62
Euskara	69	4,12
Bilingüe	21	1,26

(Ver diagrama 30 en pág. 370)

Finalmente, en lo que se refiere a la forma de presentación de las quejas, se ha producido un cambio muy significativo. La carta ha dejado de ser el medio más habitual para realizar la reclamación, y en 1996 han sido más las personas que han acudido en persona a alguna de las tres oficinas de atención directa del Ararteko para presentar su queja. Un 50,6% de los reclamantes prefirieron materializar su queja en las oficinas de la institución, frente a un 43,6% que utilizaron los servicios de correos o mensajería. Lo que el año anterior era una novedad, la presentación de la reclamación por fax, ha comenzado a ser más habitual y el 5,74% de las quejas llegaron al Ararteko por ese medio.

<b>Forma recepción</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Personalmente en las oficinas	847	50,6
Por correo	730	43,6
Fax	96	5,74
Teléfono	1	0,06

#### **4.7. OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA**

El año 1996, en julio y septiembre, respectivamente, se han puesto en marcha en Bilbao y Donostia/San Sebastián las oficinas de atención directa del Ararteko, que se han sumado a la ya existente en Vitoria/Gasteiz. La apertura de las nuevas oficinas respondía a la filosofía de acercar la institución del Ararteko a la ciudadanía, para que las personas que tuvieran problemas con alguna administración pública vasca o servicio público dependiente de ellas pudieran acceder con facilidad a un servicio que tiene como función atender a estas personas.

La respuesta ha sido la esperada o mejor, si cabe. La buena acogida que han tenido las nuevas oficinas de atención directa ha traído como consecuencia que, a pesar de su apertura en el segundo semestre del año, el número de visitas recibidas en las oficinas se ha incrementado en un 165% con respecto al año anterior. Han sido un total de 1.452 visitas, de las que casi un 40% ha correspondido a la oficina de Vitoria/Gasteiz, un 37% a la de Bilbao y un 23% a la de Donostia/San Sebastián.

## Visitas a las oficinas de atención directa

<b>Población</b>	<b>Visitas</b>	<b>%</b>
Vitoria/Gasteiz	575	39,60
Bilbao	537	36,98
Donostia/ San Sebastián	340	23,42
Total	1.452	100

No se observa gran diferencia en el número de visitas atendiendo al género de las personas que han acudido a las oficinas. El porcentaje de hombres ha sido de un 2,5% superior al de las mujeres.

## Distribución por sexo de las visitas a las oficinas de atención directa

	<b>Vitoria /Gasteiz</b>	<b>Bilbao</b>	<b>Donostia /San Sebastián</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Hombres	270	237	187	694	47,80
Mujeres	283	252	122	657	45,25
Parejas	14	31	13	58	3,99
Colectivos	8	17	18	43	2,96

(Ver diagrama 31 en pág. 371)

De todas las visitas recibidas se materializaron en quejas 670, lo que supone un 46,14% del total.

En lo que concierne al resto de las visitas que no pudieron materializarse en queja, debemos indicar que en algunos casos se referían a asuntos que excedían el ámbito de actuación del Ararteko, por lo que no era posible tramitarlos como 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, bien carecían de fundamento para materializarse en queja, bien la visita estaba relacionada con la tramitación de su expediente de queja, o bien el ciudadano deseaba información sobre los trámites a seguir en su asunto concreto.



## Visitas materializadas en quejas

	Número	%
Vitoria/Gasteiz	252	43,83
Bilbao	223	41,53
Donostia/San Sebastián	195	57,35
Total	670	46,14

### 4.7.1. OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE VITORIA/GASTEIZ

La utilización de este servicio se ha visto incrementada ligeramente en el año 1996. El incremento se cifra en un 5,12% respecto a los datos del año anterior.

Durante este año se han recibido 575 visitas, lo que representa una media mensual de 47,92. Las mujeres han protagonizado un mayor número de visitas que los hombres.

### Número de personas que han acudido

	Número	%
Hombres	270	46,96
Mujeres	283	49,22
Parejas	14	2,43
Colectivos	8	1,39
Total	575	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 11,66% del total. El resto corresponde a las visitas de personas comprendidas entre los tres tramos de edad que figuran en el cuadro adjunto (entre 24 y 59 años), con una incidencia superior del tramo de 35 a 46 años (33%).

## Distribución de las visitas por grupos de edad

Edad	Número	%
hasta 23	22	3,83
24-34	144	25,04
35-46	195	33,91
47-59	147	25,57
60 o más	45	7,83
Otros	22	3,83
Total	575	100

(Ver diagrama 32 en pág. 372)

En cuanto a la distribución de visitas a lo largo del año, destacan por su volumen los meses de febrero y julio, y algo menos junio y octubre. Por otra parte, se produce un descenso en la época estival y en la vacacional de invierno y Semana Santa.

## Distribución mensual de las visitas

Enero .....	44
Febrero .....	66
Marzo .....	52
Abril .....	36
Mayo .....	50
Junio .....	60
Julio .....	66
Agosto .....	20
Septiembre .....	40
Octubre .....	59
Noviembre .....	49
Diciembre .....	33
Total .....	575

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 71% del total de las visitas y el 88,7% de las procedentes de Álava procedía de esta ciudad.

Por territorios históricos, debemos señalar que el número menor de visitas recibidas han sido las provenientes de Gipuzkoa, el 5%, seguido de las de Bizkaia, el 13,6%. El mayor número ha correspondido lógicamente a Álava, con el 80%.

### Procedencia geográfica de las visitas por territorios históricos

	Número	%
Álava	460	80
Bizkaia	78	13,5
Gipuzkoa	29	5,1
Otros	8	1,4
Total	575	100

#### 4.7.2. OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN

Esta oficina fue abierta al público en el mes de julio. En los 5 meses en que ha atendido a las personas que así lo han deseado se han recibido 340 visitas, lo que representa una media mensual de 68 visitas. De todas ellas se materializaron en queja formal 195, es decir, un 57,35% del total.

#### Número de personas que han acudido

	Número	%
Hombres	187	55
Mujeres	122	35,88
Colectivos	18	5,29
Parejas	13	3,83
Total	340	100

En lo que se refiere a la edad, el colectivo de personas comprendido entre los 35 y 46 años ha sido el que ha acudido con mayor asiduidad. El menor número de visitas ha correspondido a los tramos que recogen a las personas más jóvenes.

### Distribución de las visitas por tramos de edad

Edad	Número	%
hasta 23	14	4,12
24-34	49	14,41
35-46	110	32,35
47-59	95	27,94
60 o más	72	21,18
Total	340	100

(Ver diagrama 32 en pág. 372)

En cuanto a la distribución de las visitas a lo largo de los meses en que la oficina permaneció abierta al público, se observa que son octubre y julio los meses con mayor afluencia de visitas.

### Distribución mensual de las visitas

Julio .....	82
Septiembre .....	52
Octubre .....	90
Noviembre .....	72
Diciembre .....	44
Total .....	340

#### 4.7.3. OFICINA DE ATENCIÓN DIRECTA DE BILBAO

Esta oficina está abierta al público desde el mes de septiembre de 1996. En los 4 meses transcurridos hasta finalizar el año se han recibido 537 visitas, lo que representa una media mensual de 134,25. De todas ellas se materializaron en queja formal 223, es decir, un 41,5% del total.

Entre las personas que visitaron la oficina se han contabilizado 15 mujeres más que hombres, un 47% frente a un 44%.

## Número de personas que han acudido

	Número	%
Hombres	237	44
Mujeres	252	47
Parejas	31	6
Colectivos	17	3
Total	537	100

Respecto a la edad de las personas que han realizado la visita a la oficina, exceptuando a los menores de 23 años, que lo han hecho en pocas ocasiones, y el de mayores de 60 años que han visitado la oficina con mayor asiduidad que el resto, las personas de los demás tramos de edad han acudido con parecida frecuencia.

## Distribución de las visitas por grupos de edad

Edad	Número	%
hasta 23	15	3
24-34	102	19
25-46	119	22
47-59	118	22
60 o más	183	34
Total	537	100

(Ver diagrama 32 en pág. 372)

En cuanto a la distribución de las visitas en el tiempo que la oficina ha estado en funcionamiento, ha sido octubre el mes con mayor número de visitas.

## Distribución mensual de las visitas

Septiembre .....	157
Octubre .....	170
Noviembre .....	127
Diciembre .....	83
Total .....	537

#### 4.8. QUEJAS DE OFICIO

Además de las quejas presentadas por los ciudadanos que han sido atendidas por el Ararteko, esta institución ha emprendido por su propia iniciativa la investigación de diversos asuntos; unos, en los que se consideraba que podía haber actuaciones irregulares de las administraciones públicas vascas; otros, en los que se suscitaba la oportunidad de colaboración o prestación de nuevos servicios. Son las denominadas actuaciones de oficio, competencia que la Ley 3/85 de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, en su artículo 17.1 concede al Ararteko, y que le permite intervenir sin esperar las reclamaciones de los ciudadanos afectados por actos irregulares o negligencias de la Administración.

En 1996 el Ararteko ha iniciado la tramitación de 86 quejas de oficio, cifra que dobla la del año anterior y cuadruplica la del año 1994.

Las quejas de oficio del Ararteko han incidido con más intensidad en algunas de las diferentes áreas en que se divide su actuación. Han sido las de Sanidad y Bienestar Social, Justicia, Interior y Cultura y Bilingüismo las que mayor número de expedientes de oficio del Ararteko han motivado.

De las actuaciones de oficio del Ararteko, dos han dado lugar a gestiones diversas y otras dos han sido trasladadas al Defensor del Pueblo.

	<b>Expedientes realizados de oficio</b>	<b>%</b>
<b>Áreas correspondientes a administraciones vascas</b>		
Sanidad y Bienestar Social	25	30,49
Justicia	17	20,73
Interior	13	15,85
Cultura y Bilingüismo	11	13,41
Educación	6	7,32
Hacienda	4	4,88
F. Púb. y Org. Administrativa	3	3,66
Obras Públicas y Servicios	3	3,66
Subtotal	<u>82</u>	<u>100</u>
Gestiones diversas	2	
Defensor del Pueblo	2	
Total	<u>86</u>	

(Ver diagrama 33 en pág. 373)

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 ha sido la que ha motivado una cifra mayor de actuaciones de oficio del Ararteko, exactamente la mitad de ellas. Un 30% han incidido sobre las administraciones forales y un 11% sobre las locales.

---

Gobierno Vasco .....	44
Administraciones forales .....	26
Administraciones locales .....	10
Otras administraciones .....	8

---

(Ver diagrama 34 en pág. 374)

#### 4.9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO

Una de las preocupaciones de este Ararteko desde que accedió a ser titular de la institución ha sido acercarse al ciudadano. Acercarse, en un doble sentido: por un lado, para que el ciudadano pueda acceder con mayor facilidad al Ararteko para que intervenga ante la reclamación contra la administración o servicio público de ella dependiente, y por otro, para poder conocer mejor dónde están los focos de los problemas del administrado con su administración.

Este pasado año 1996 el Ararteko ha querido acercarse a los ciudadanos con un tercer objetivo: conocer la opinión y la valoración que hacen de la intervención del Ararteko quienes han confiado en la institución y han presentado una reclamación. Quería así conocer cuáles son los puntos débiles en el funcionamiento de la institución desde el punto de vista del ciudadano y tratar de mejorarlos.

Para ello, desde el 1 de enero de 1996, cuando el Ararteko finaliza la tramitación de una queja se envía al reclamante un cuestionario solicitándole que de forma voluntaria y anónima responda a una serie de preguntas que permitan conocer mejor el perfil de las personas que acuden a esta institución, y conocer cuál es la valoración que hacen del servicio que se les ha prestado.

El valor cuantitativo de la respuesta ha sido importante. La mitad de los cuestionarios, un total de 300, han sido devueltos una vez respondidas las preguntas, lo que nos permite extraer una serie de conclusiones fiables en la línea de lo que se pretendía, ya que tanto el tamaño de la muestra como la ausencia de sesgo respecto al conjunto de la población analizada así lo garantizan.

El contenido de las respuestas, positivas a todas luces, corrobora la validez del servicio que ofrece la institución del Ararteko y estimula a quienes trabajan en ella a perseverar en un trabajo que los usuarios aprecian, en el empeño de seguir mejorando día a día.

Resumiendo los resultados de la encuesta, los ciudadanos que han presentado una queja al Ararteko consideran, una vez finalizada la tramitación de la reclamación, que «la información recibida desde el Ararteko ha sido buena o muy buena», que «el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la

finalización del proceso ha sido corto», y muestran que «están muy de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja». A la pregunta de cómo valorarían globalmente la intervención del Ararteko (es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...) los reclamantes responden que su valoración es muy positiva, y dicen que «recomendarían en todos los casos a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko». Igualmente, «recomendarían en todos los casos acudir al Ararteko» y «valoran de forma bastante positiva la intervención del Ararteko» aquellas personas que responden en la encuesta que «el problema que dio origen a su queja no se ha resuelto o se ha resuelto bastante mal». Este grupo de personas supone el 51,53% de los reclamantes que han respondido al cuestionario, frente al 48,47% que consideran que «el problema que dio origen a su queja se ha resuelto muy bien o bastante bien».

Al margen de las cifras de la encuesta que se transcriben a continuación, de por sí muy expresivas y que no necesitan gran explicación, pueden mencionarse las opiniones y sugerencias de mejora que algunos ciudadanos hacían llegar al Ararteko rellenando uno de los apartados del cuestionario. Entre las críticas una persona decía que «el Ararteko no se moja», otra manifestaba que «no actúa con la urgencia necesaria» y varios señalaban que «no tiene poder para hacer cumplir su recomendación». Entre las sugerencias destaca la insistencia -una docena de personas así lo solicitan- en que se dé a conocer más la institución, que se ofrezca mayor información sobre su existencia y cometidos, y se haga publicidad de ella.

## Resultados de la encuesta

### 1. ¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko?

1. Muy Buena .....	44,86
2. Buena .....	42,81
3. Mala .....	7,88
4. Muy mala .....	4,45

(Ver diagrama 35 en pág. 377)

### 2. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?

1. Muy largo .....	13,15
2. Largo .....	22,15
3. Corto .....	50,17
4. Muy corto .....	14,53

(Ver diagrama 36 en pág. 378)



**3. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?**

1. Muy de acuerdo .....	39,73
2. Bastante de acuerdo .....	32,19
3. Bastante en desacuerdo .....	14,73
4. Muy en desacuerdo .....	13,35

(Ver diagrama 37 en pág. 379)

**4. ¿Considera usted que el problema que dio origen a su queja:**

1. Se ha resuelto muy bien .....	28,67
2. Se ha resuelto bastante bien .....	19,80
3. Se ha resuelto bastante mal .....	5,80
4. No se ha resuelto .....	45,73

(Ver diagrama 38 en pág. 380)

**5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**

1. Muy positiva .....	57,19
2. Bastante positiva .....	32,53
3. Bastante negativa .....	4,45
4. Muy negativa .....	5,82

(Ver diagrama 39 en pág. 381)

**6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**

1. Sí, en todos los casos .....	67,35
2. Sí, en algunos casos .....	26,19
3. No, en ningún caso .....	6,46

(Ver diagrama 40 en pág. 382)

Podía existir el riesgo de que el comportamiento de los encuestados fuera diferente dependiendo del hecho de que el problema que dio origen a su queja se hubiera resuelto o no. No ha sido así, como lo corroboran los datos referidos a los cuestionarios en los que los reclamantes afirman que su problema no se ha resuelto.

**Valoración de la intervención del Ararteko de los reclamantes cuyo problema «no se ha resuelto» o «se ha resuelto bastante mal»**

**5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**

1. Muy positiva .....	30,56
2. Bastante positiva .....	50,69
3. Bastante negativa .....	7,64
4. Muy negativa .....	11,11

(Ver diagrama 41 en pág. 385)

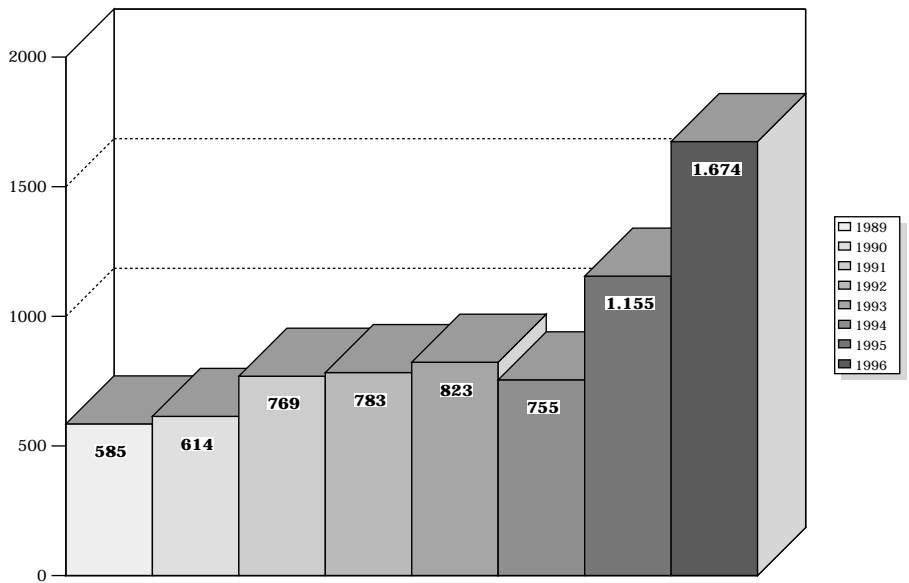
**6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**

1. Sí, en todos los casos .....	51,43
2. Sí, en algunos casos .....	35
3. No, en ningún caso .....	13,57

(Ver diagrama 42 en pág. 386)

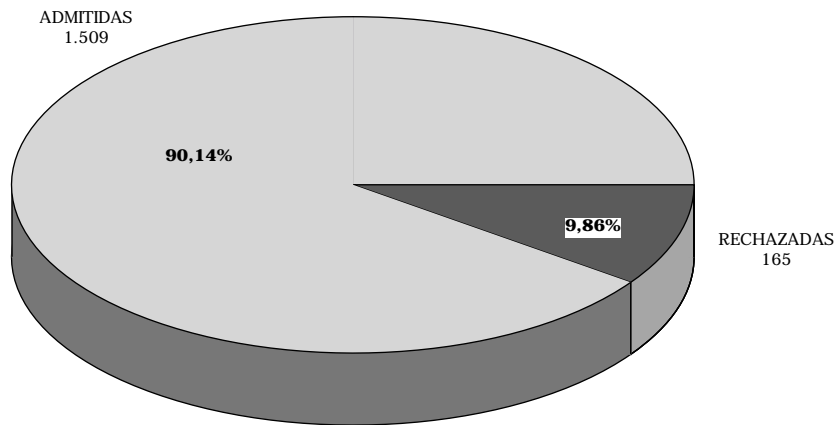
# **DIAGRAMAS**

## QUEJAS RECIBIDAS



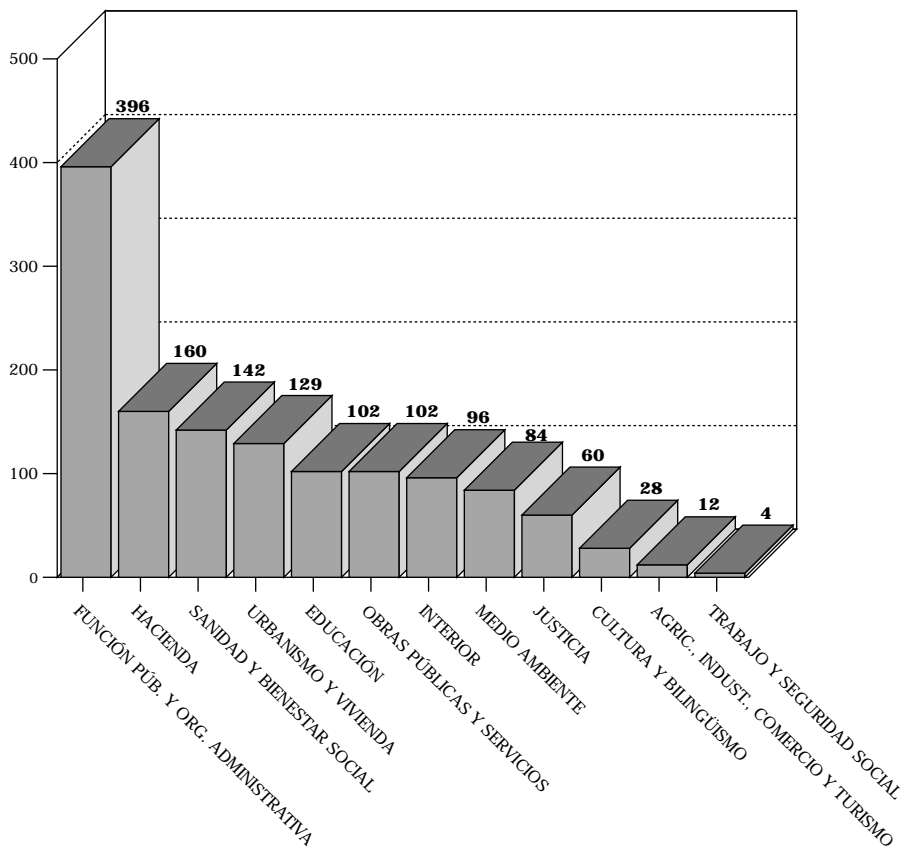
**DIAGRAMA 1**

## SITUACIÓN DE LAS QUEJAS TRAS EL PROCESO DE ADMISIÓN



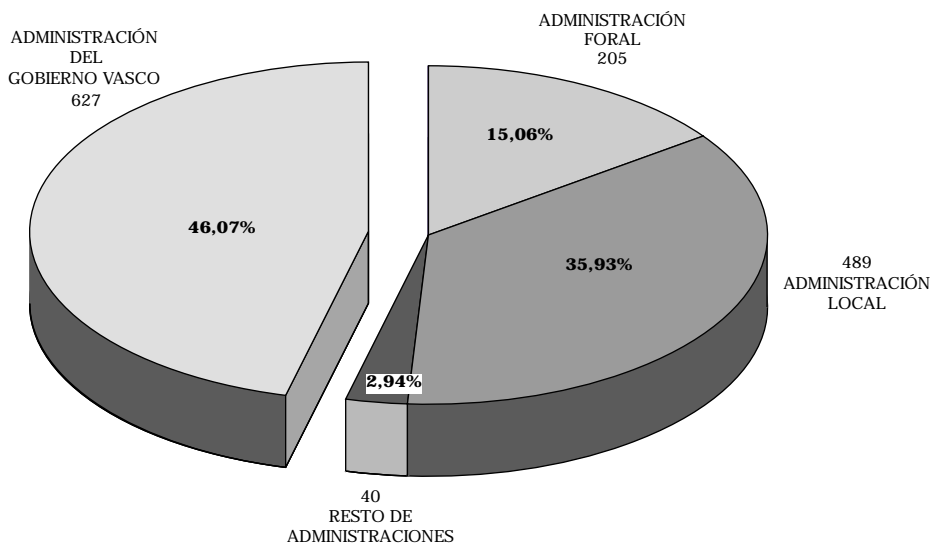
**DIAGRAMA 2**

## DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA



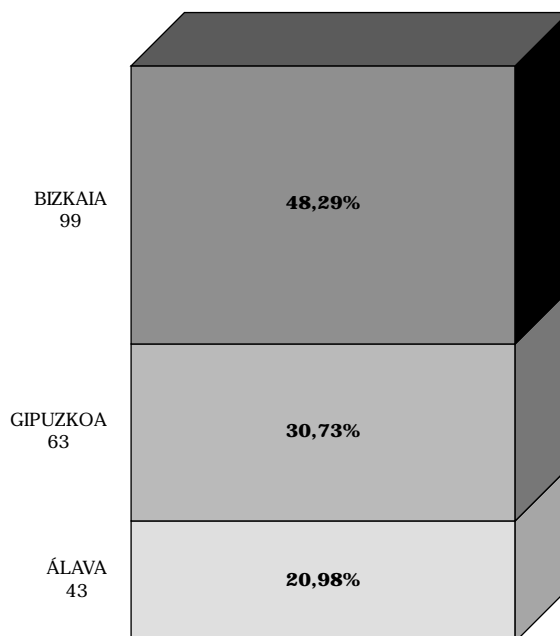
**DIAGRAMA 3**

## DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR ADMINISTRACIONES



**DIAGRAMA 4**

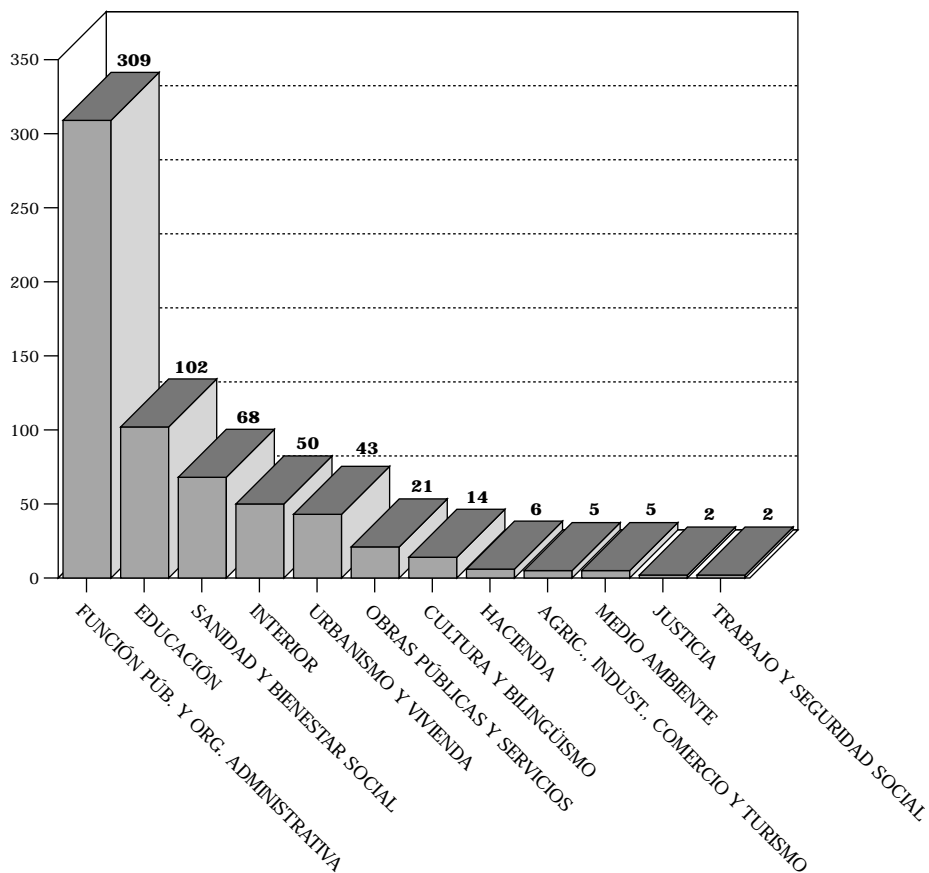
## QUEJAS POR ADMINISTRACIONES FORALES AFECTADAS



**DIAGRAMA 5**

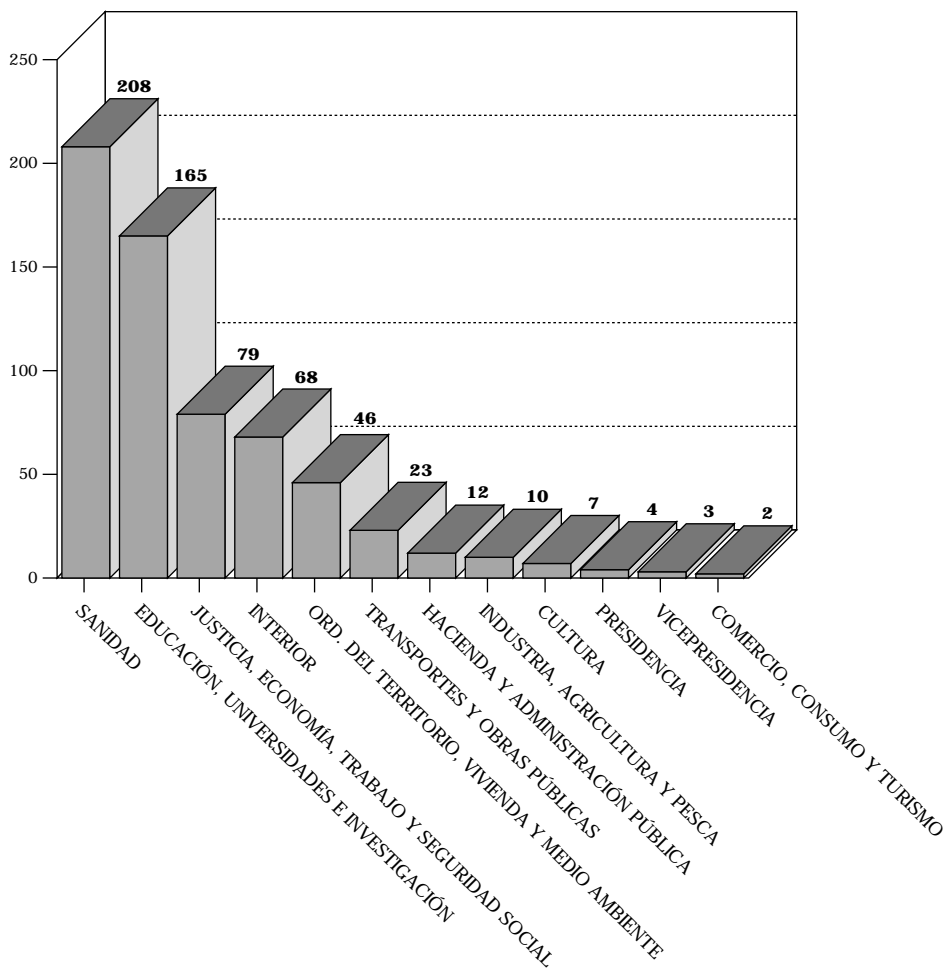


## DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO



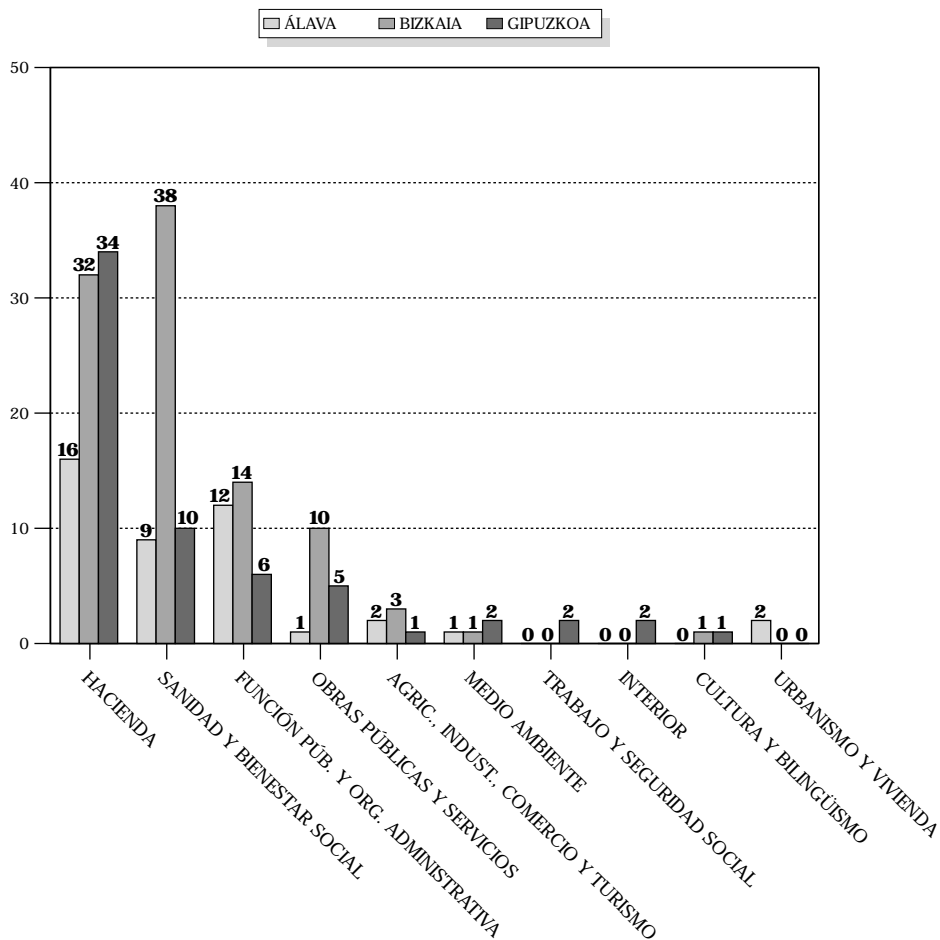
**DIAGRAMA 6**

## DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO



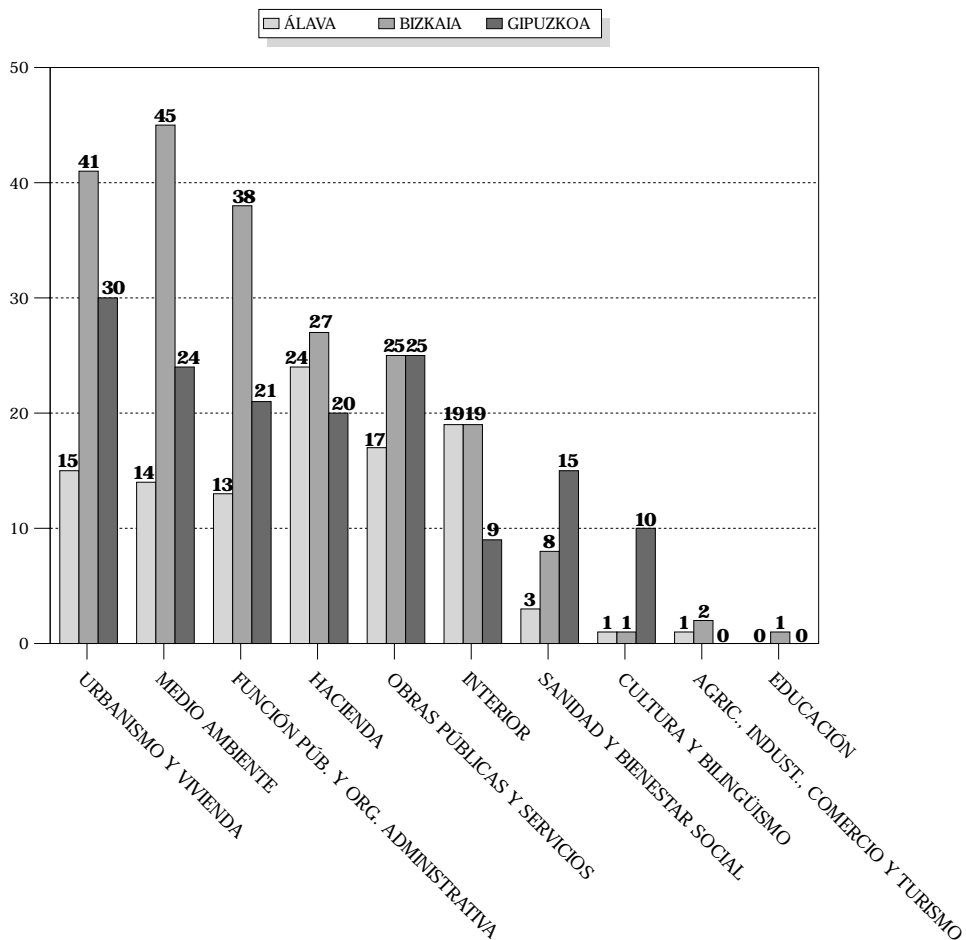
**DIAGRAMA 7**

## DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LAS ADMINISTRACIONES FORALES



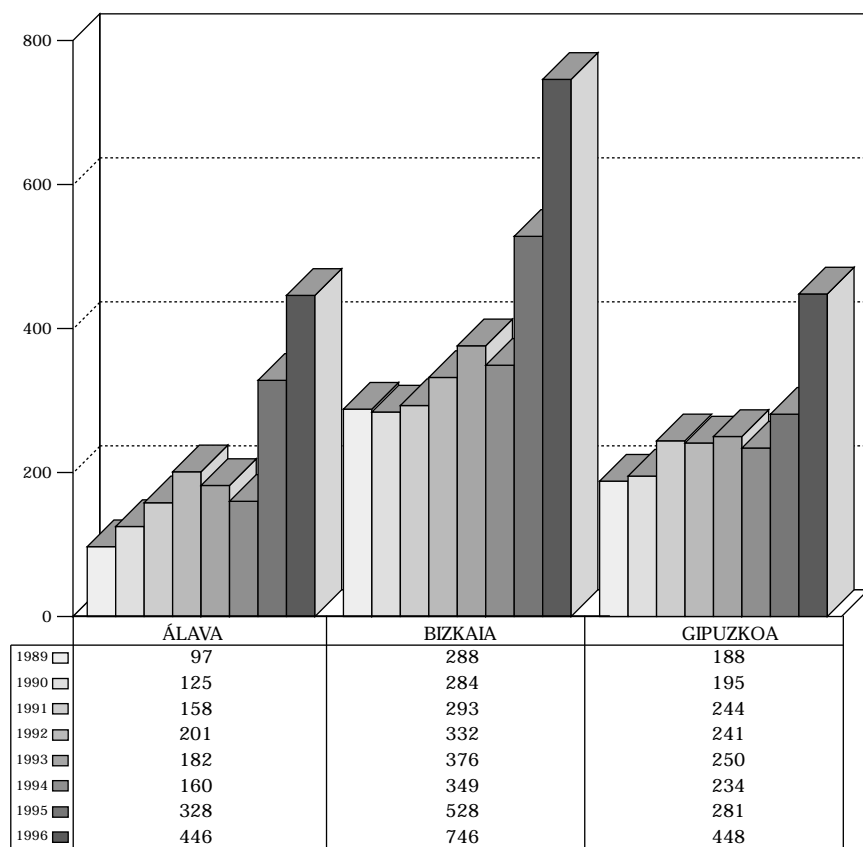
**DIAGRAMA 8**

## DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL



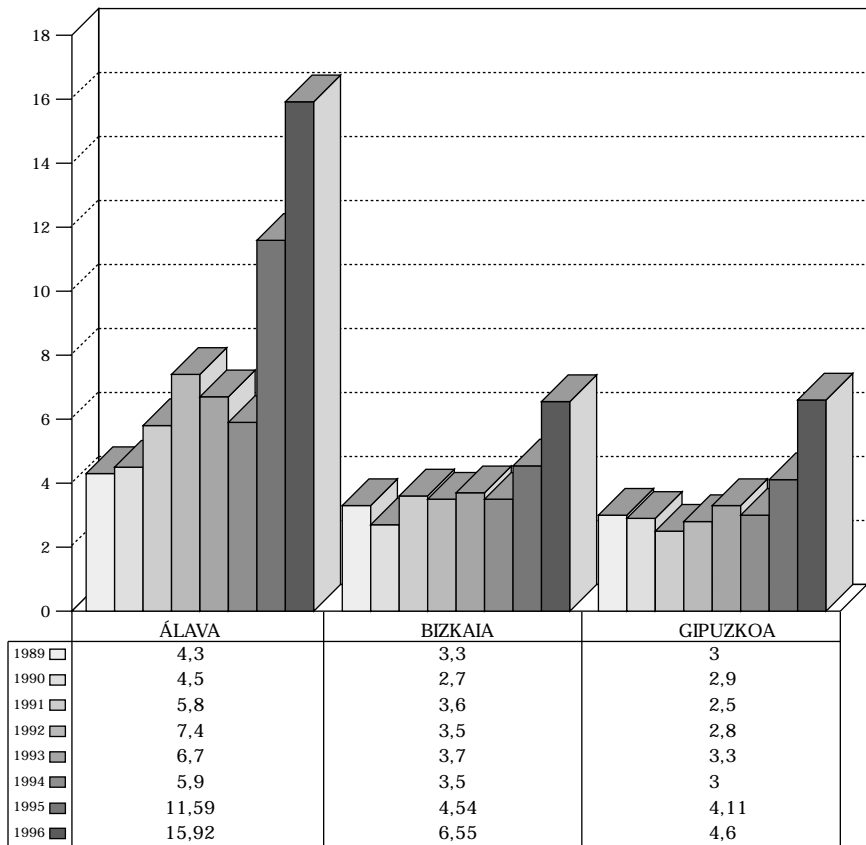
**DIAGRAMA 9**

## DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL SEGÚN EL ORIGEN DE LAS QUEJAS



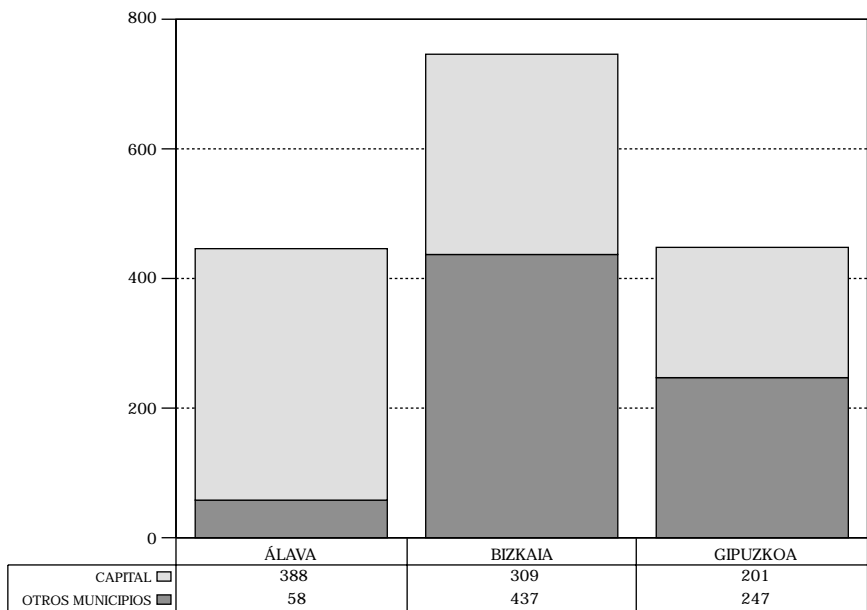
**DIAGRAMA 10**

## DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS POR CADA 10.000 HABITANTES



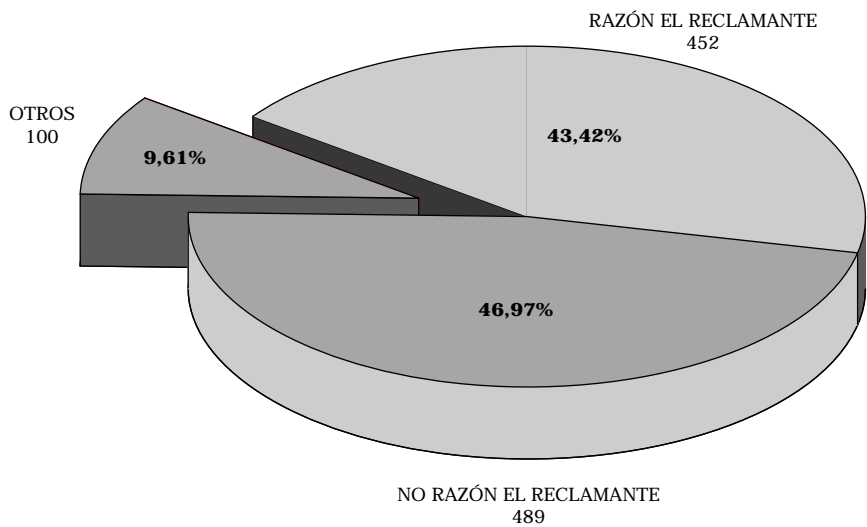
**DIAGRAMA 11**

## DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS EN CADA TERRITORIO



**DIAGRAMA 12**

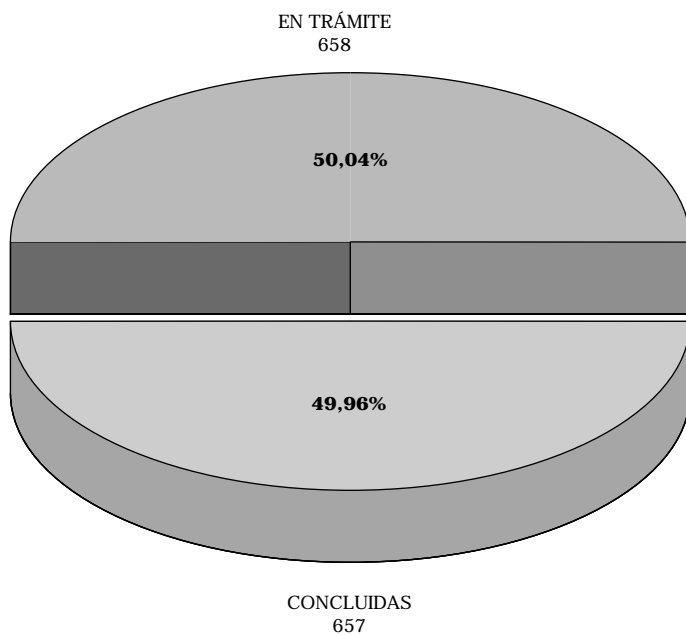
## DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS EN 1995 SEGÚN EL RESULTADO



**DIAGRAMA 13**

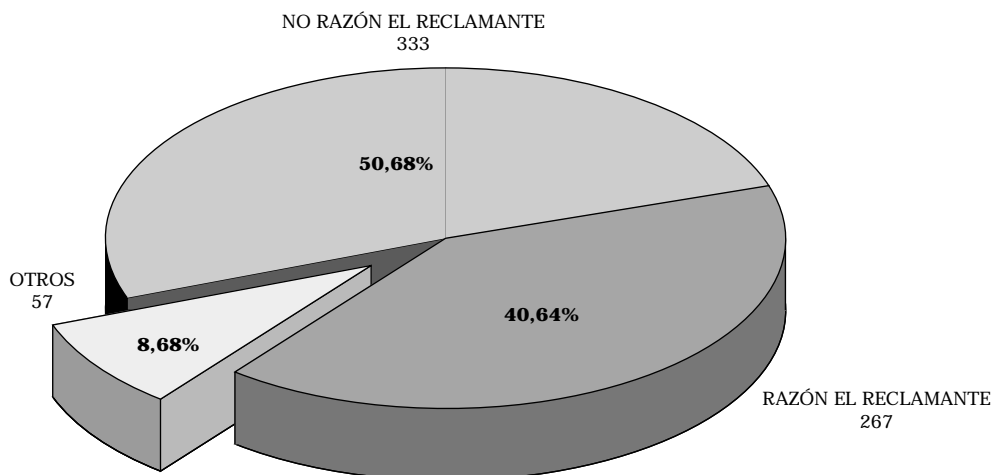


**SITUACIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS  
EN 1995 LLEVADAS A TRÁMITE**



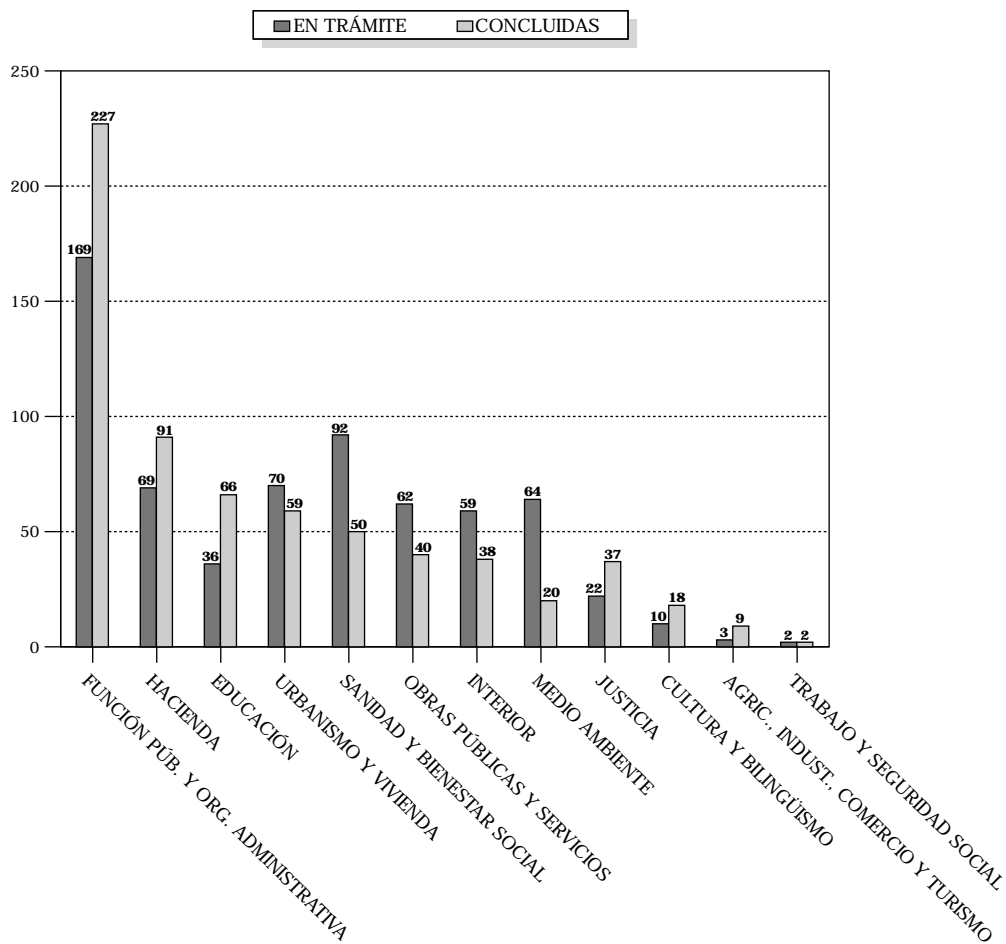
**DIAGRAMA 14**

**SITUACIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS  
EN 1995 CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO**



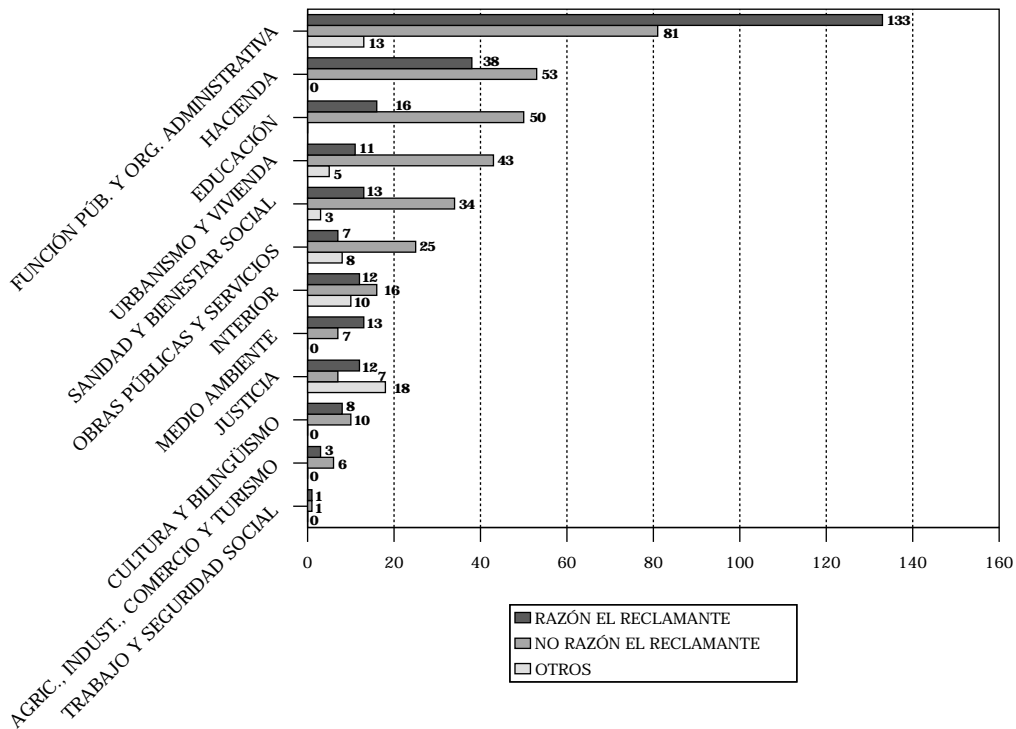
**DIAGRAMA 15**

## DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE



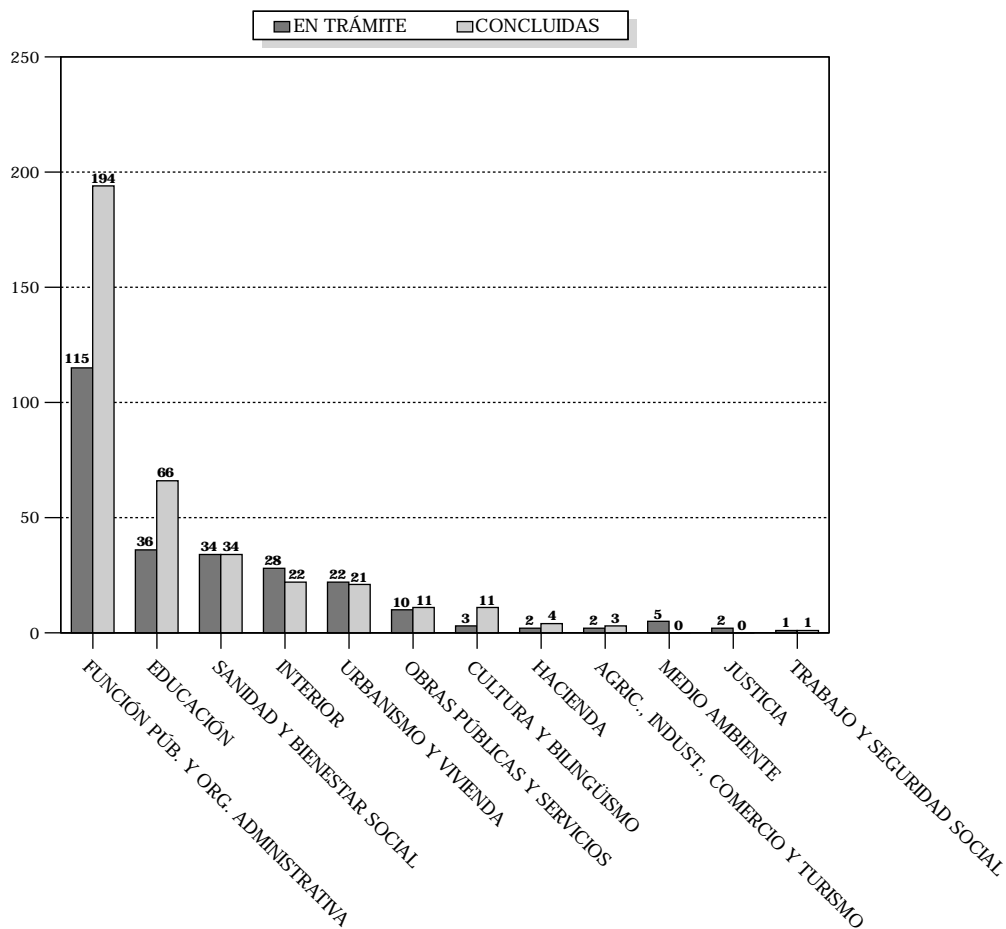
**DIAGRAMA 16**

## DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO



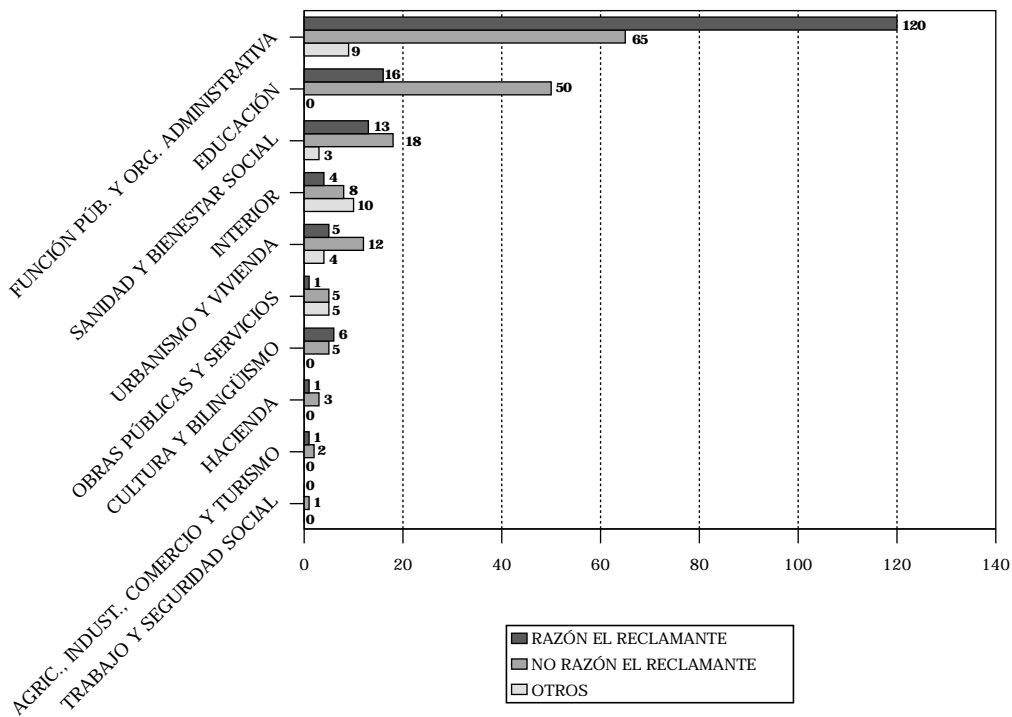
**DIAGRAMA 17**

## ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO VASCO: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE



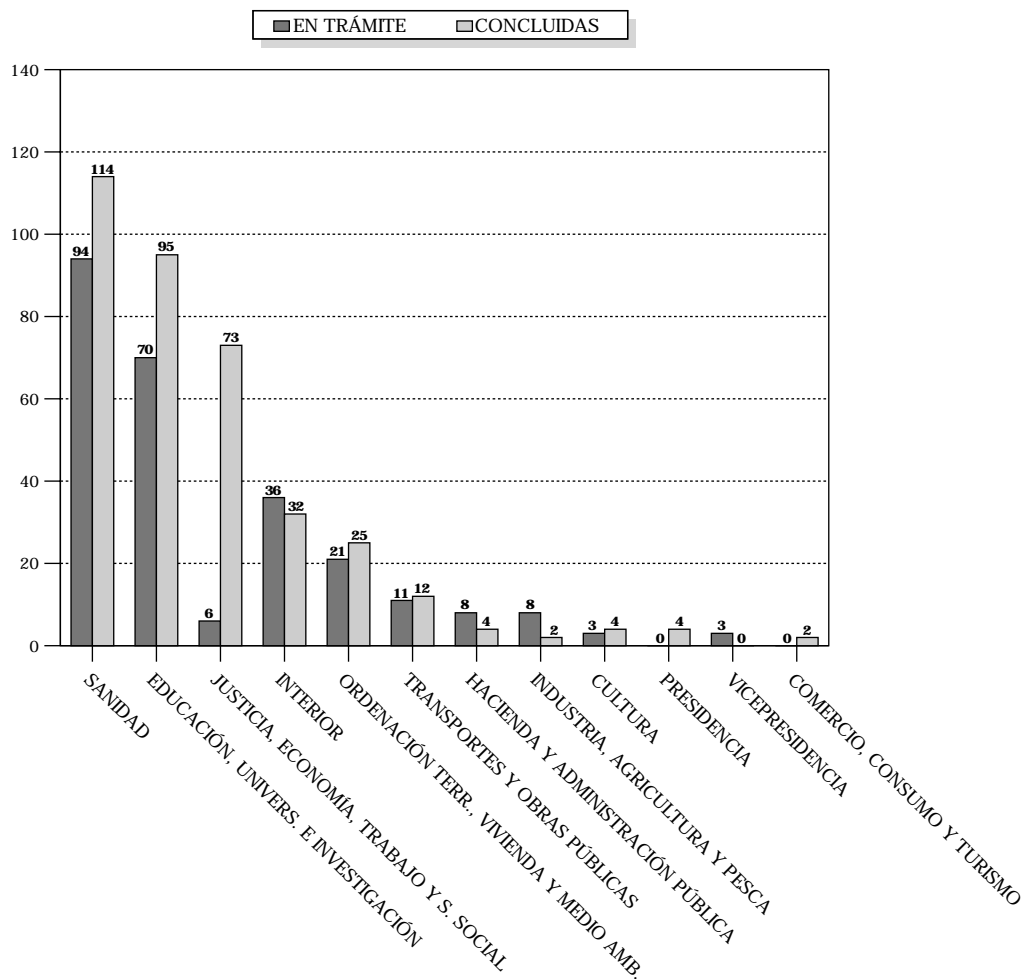
**DIAGRAMA 18**

## ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO VASCO: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO



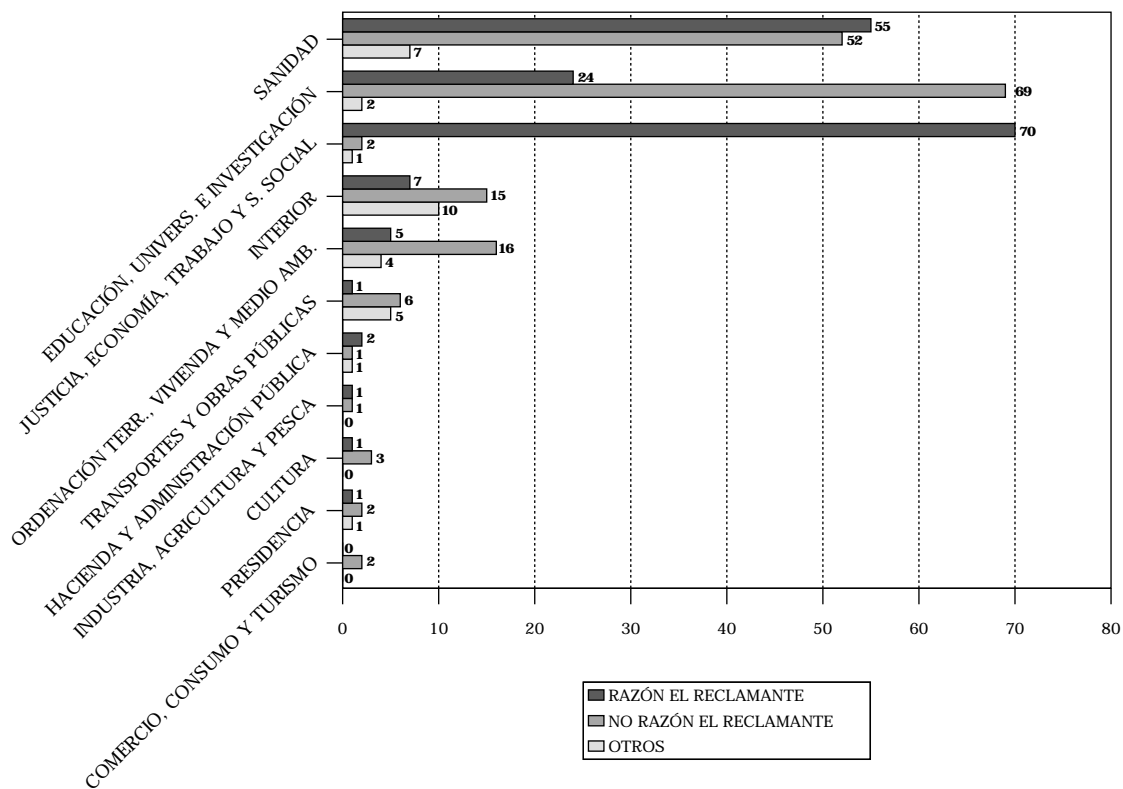
**DIAGRAMA 19**

## ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO VASCO: DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE



**DIAGRAMA 20**

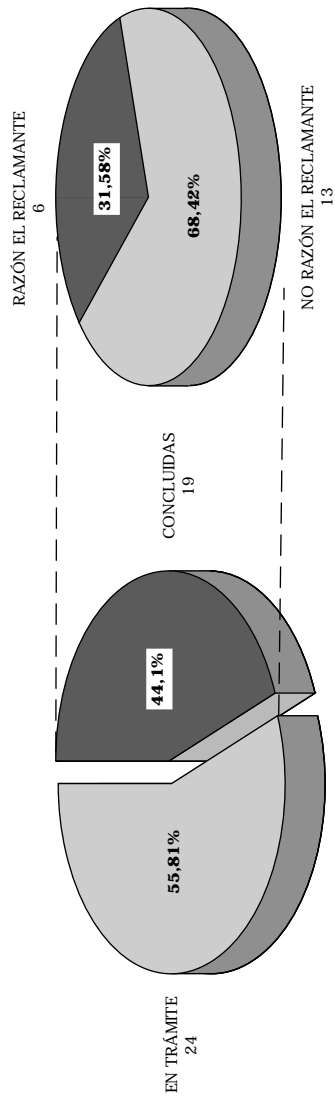
## ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO VASCO: DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO



**DIAGRAMA 21**



## DIPUTACIÓN DE ÁLAVA

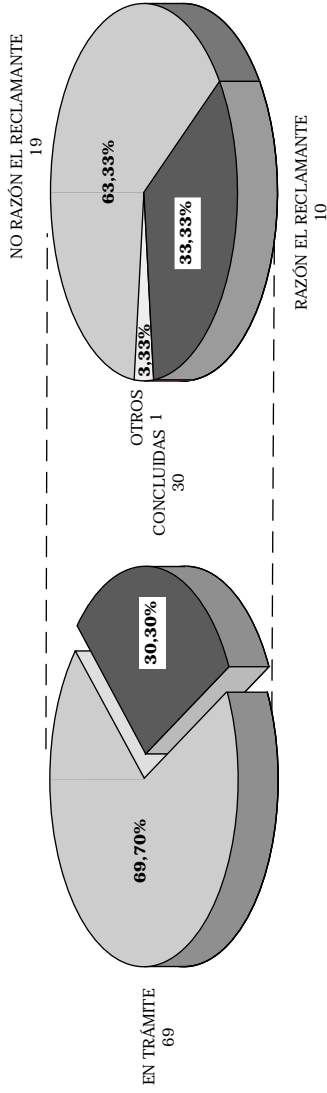


DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS  
Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS  
SEGÚN EL RESULTADO

**DIAGRAMA 22**

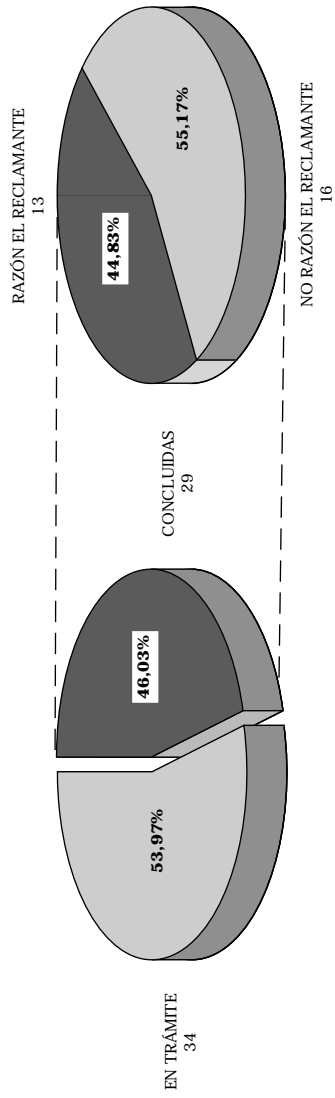
## DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA



DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE

# DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

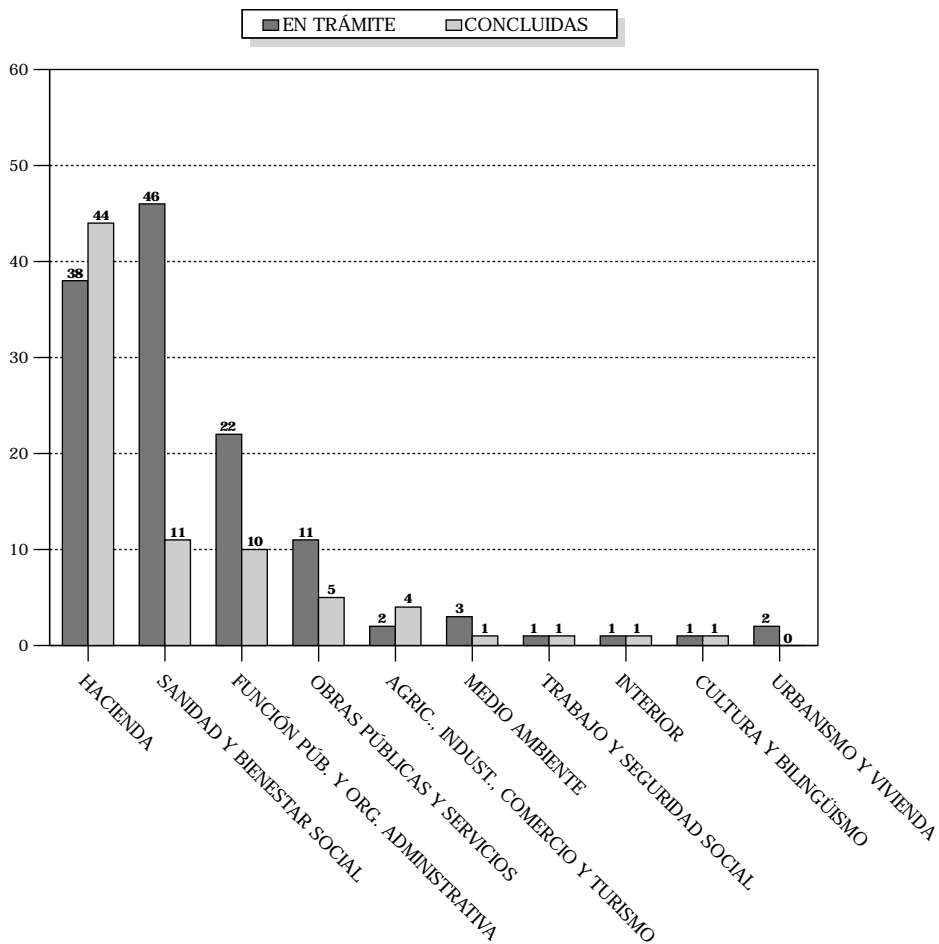


DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO

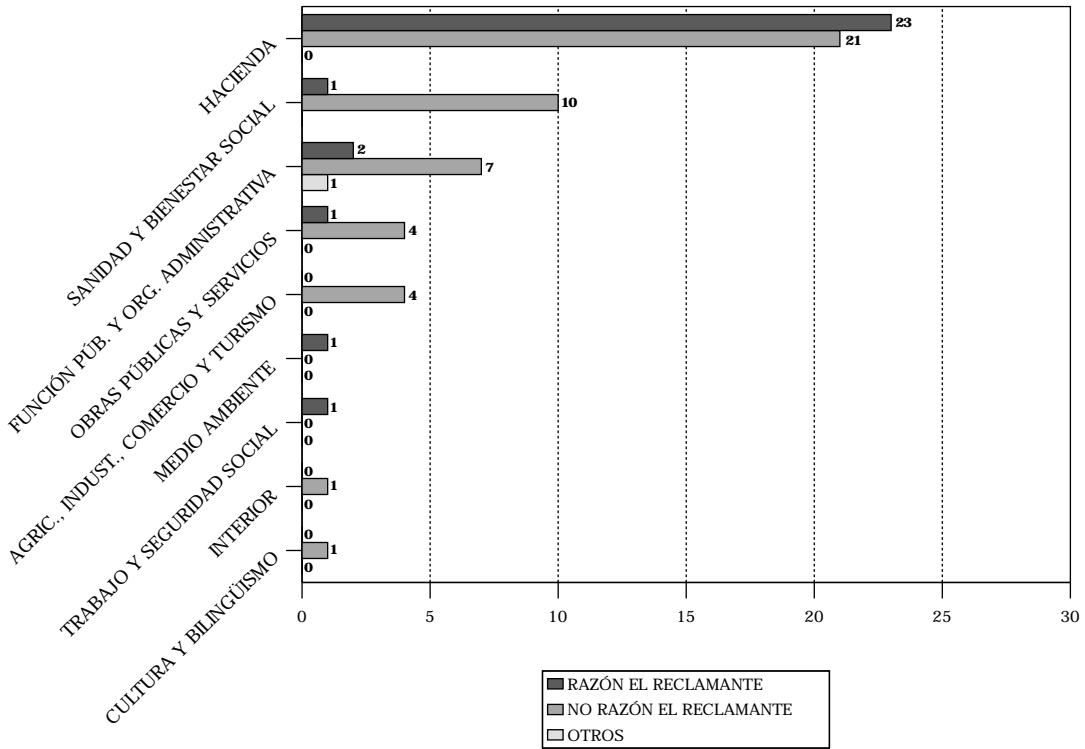
**DIAGRAMA 24**

## ADMINISTRACIONES FORALES: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE



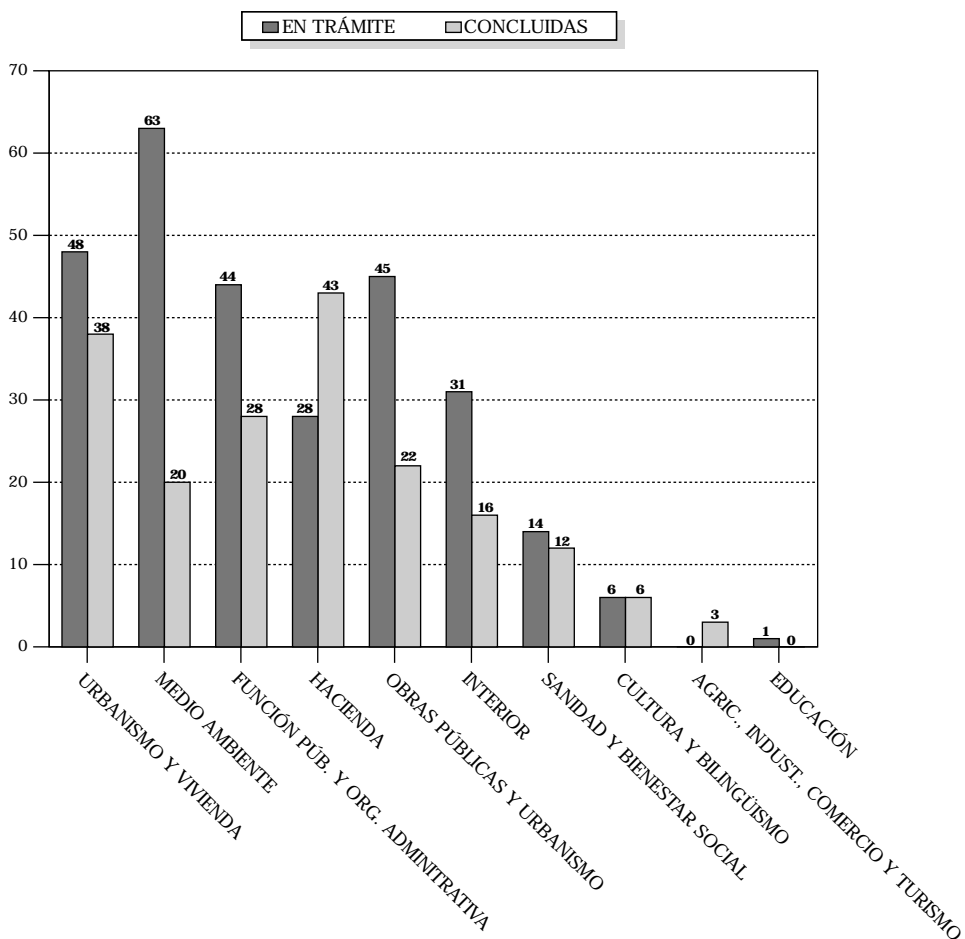
**DIAGRAMA 25**

## ADMINISTRACIONES FORALES: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO



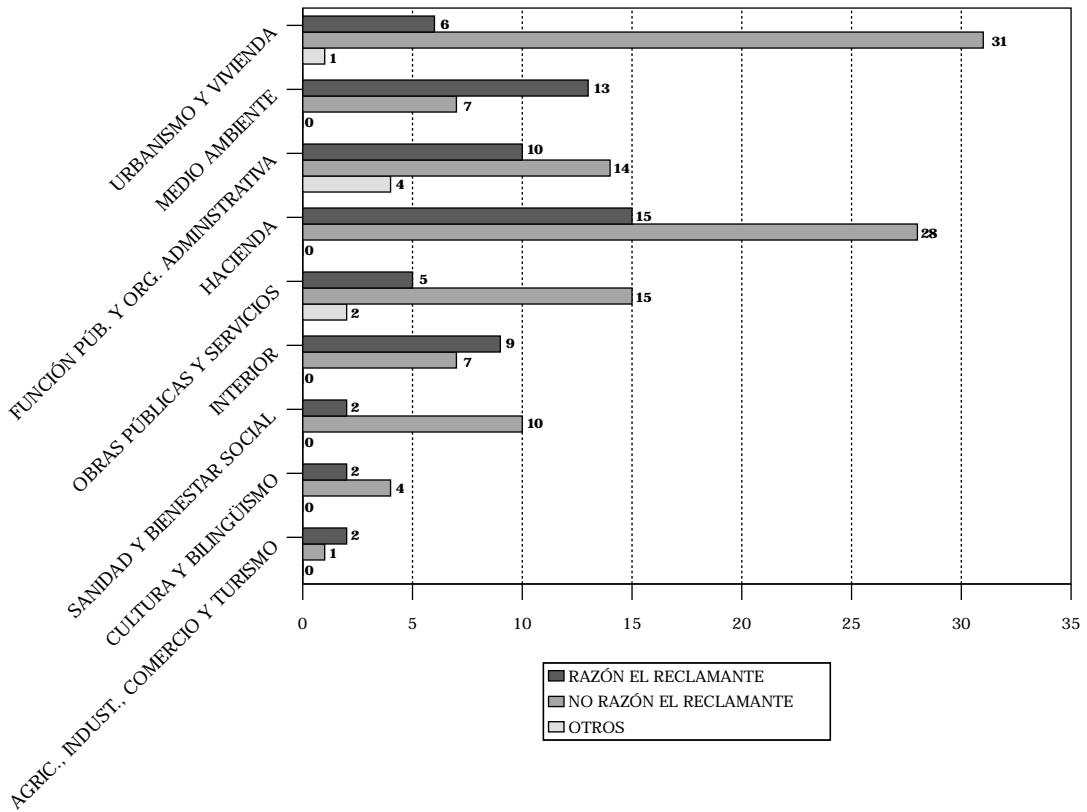
**DIAGRAMA 26**

## ADMINISTRACIÓN LOCAL: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRÁMITE



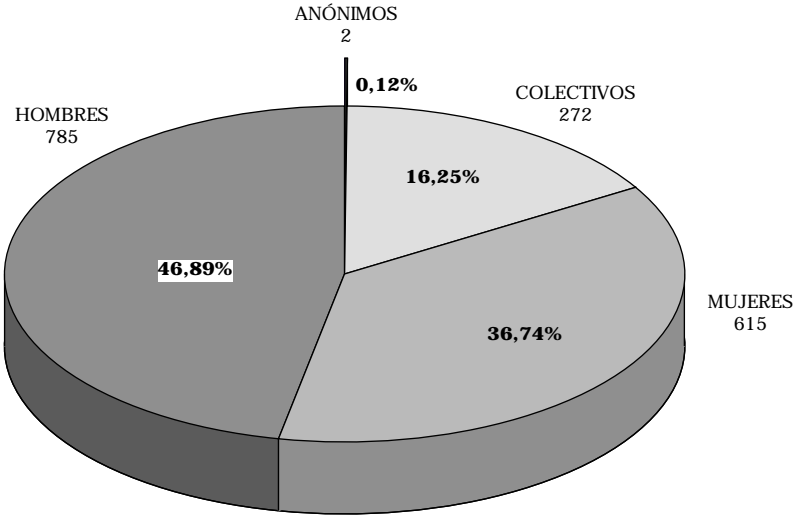
**DIAGRAMA 27**

## ADMINISTRACIÓN LOCAL: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGÚN EL RESULTADO



**DIAGRAMA 28**

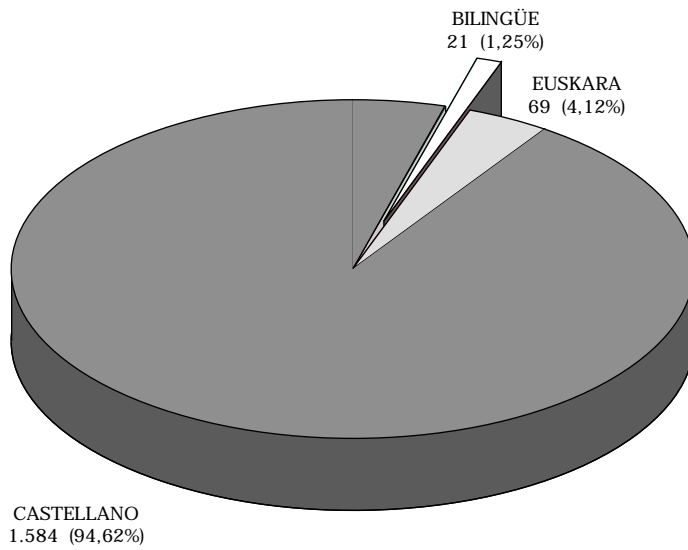
**DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS SEGÚN  
LA NATURALEZA DEL INTERESADO**



**DIAGRAMA 29**

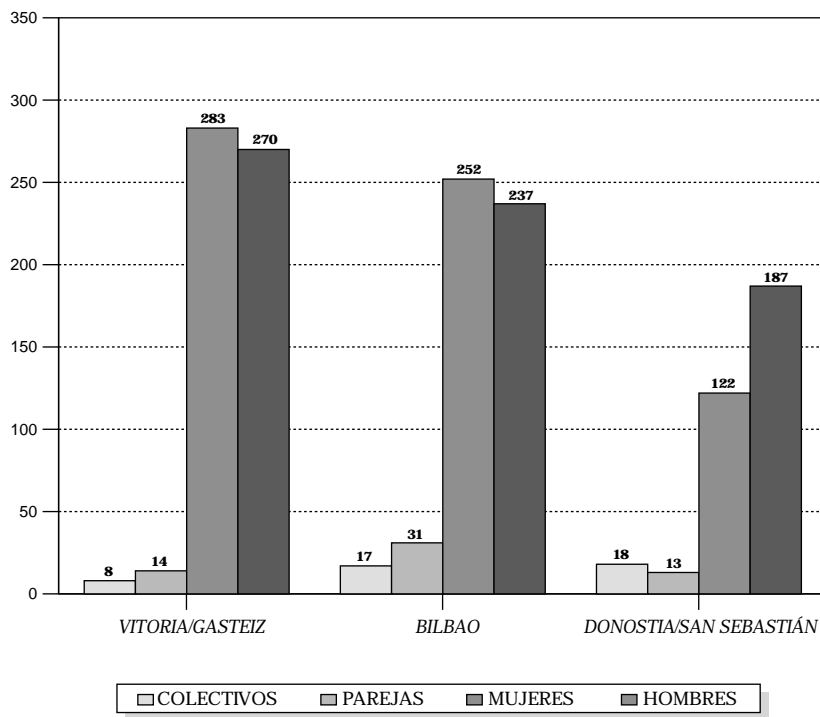


## DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS SEGÚN EL IDIOMA



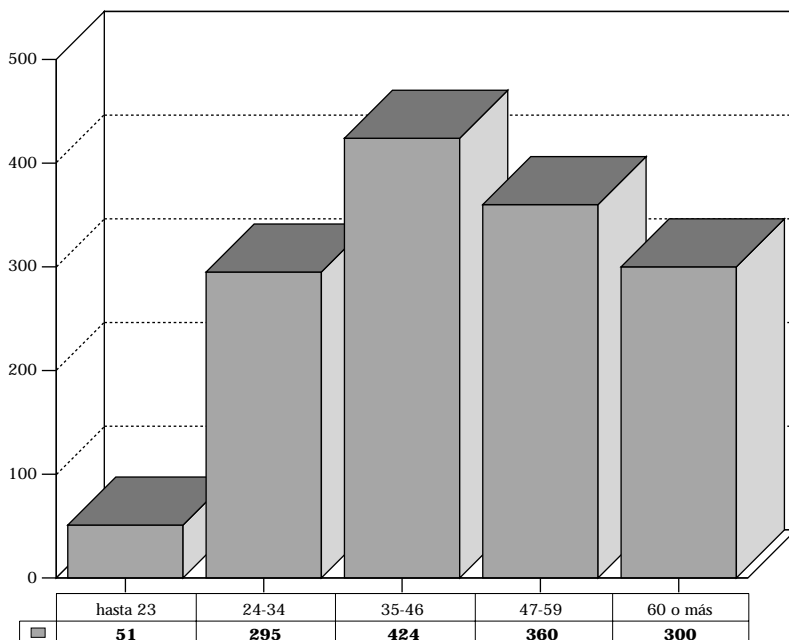
**DIAGRAMA 30**

## VISITAS A LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA



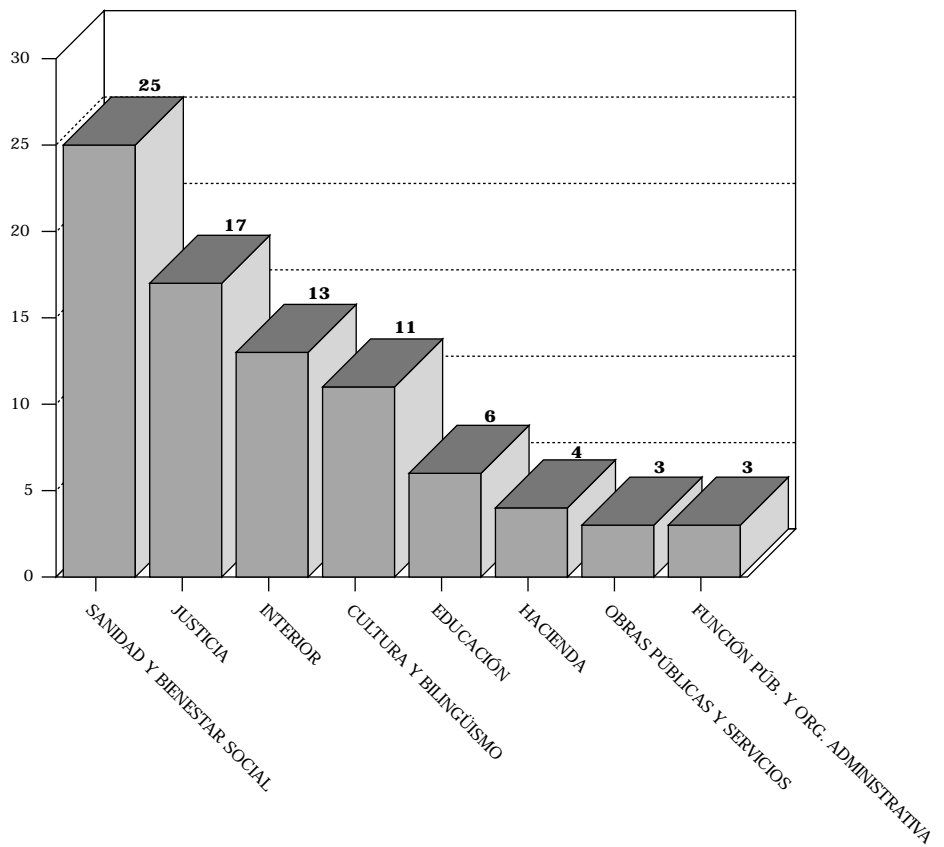
**DIAGRAMA 31**

**DISTRIBUCIÓN DE LAS VISITAS POR GRUPOS DE EDAD  
EN EL CONJUNTO DE LAS 3 OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA**



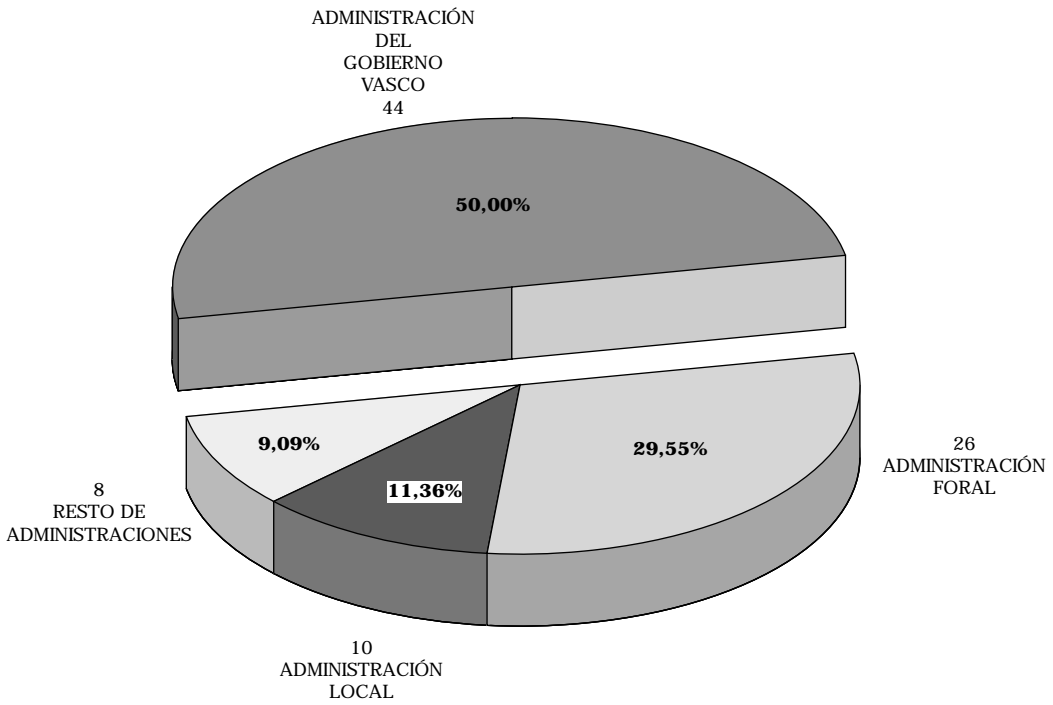
**DIAGRAMA 32**

## QUEJAS DE OFICIO: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS



**DIAGRAMA 33**

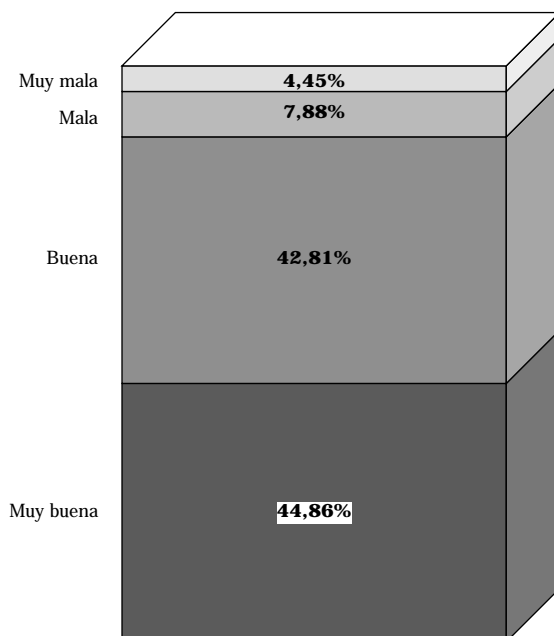
## QUEJAS DE OFICIO: DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES



**DIAGRAMA 34**

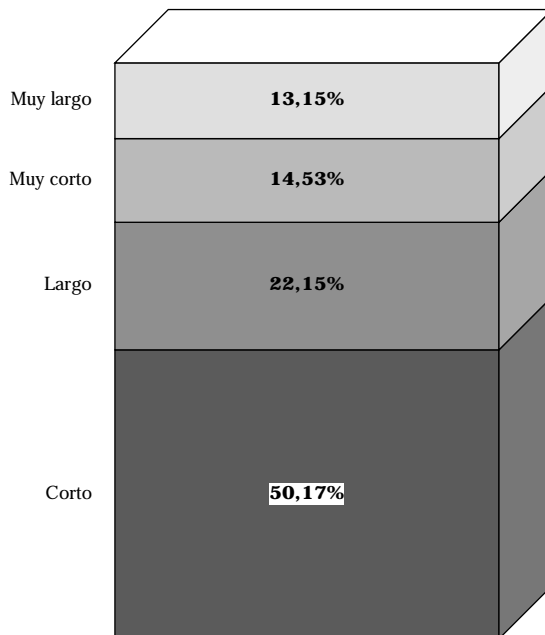
**GRÁFICOS DE LOS RESULTADOS DE  
LAS ENCUESTAS REALIZADAS A  
LOS RECLAMANTES**

**¿CÓMO VALORARÍA USTED LA INFORMACIÓN RECIBIDA DESDE EL ARARTEKO?**



**DIAGRAMA 35**

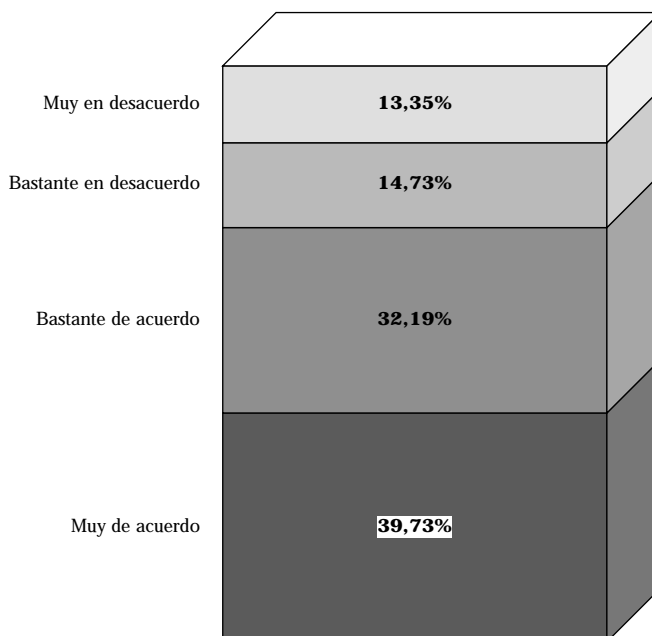
**¿CÓMO VALORARÍA USTED EL TIEMPO TRANSCURRIDO  
DESDE QUE PRESENTÓ LA QUEJA HASTA  
LA FINALIZACIÓN DEL PROCESO?**



**DIAGRAMA 36**

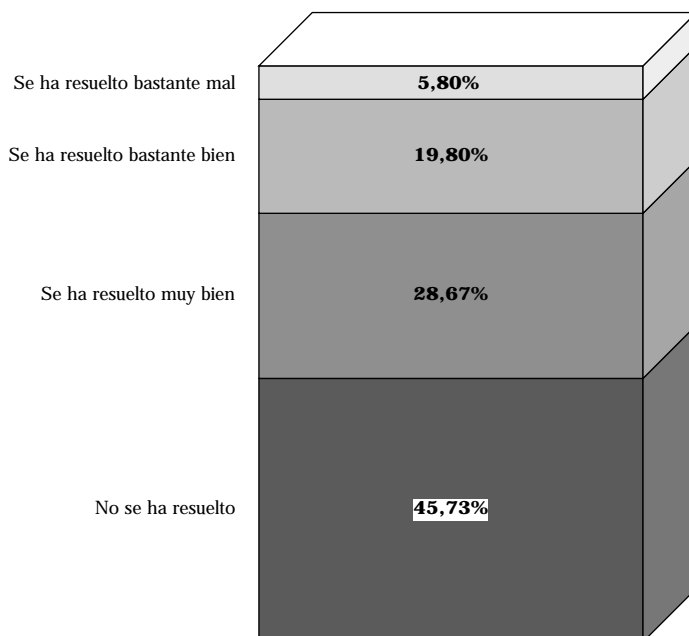


**¿CUÁL ES SU GRADO DE ACUERDO CON LA RESOLUCIÓN O LA PROPUESTA DEL ARARTEKO RESPECTO A SU QUEJA?**



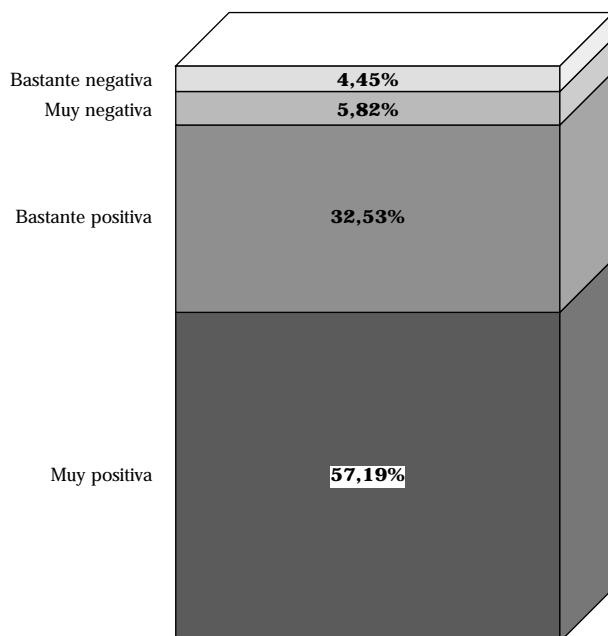
**DIAGRAMA 37**

**CONSIDERA USTED QUE EL PROBLEMA QUE DIO ORIGEN A SU QUEJA:**



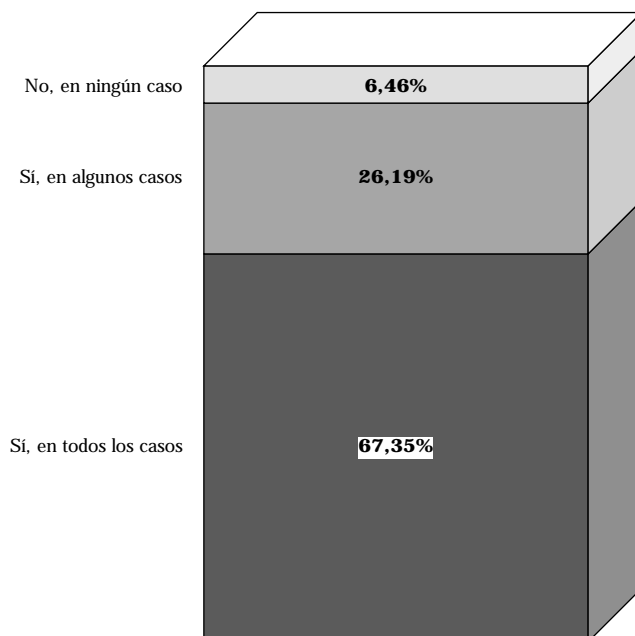
**DIAGRAMA 38**

**¿CÓMO VALORARÍA USTED GLOBALMENTE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO?  
(El interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**



**DIAGRAMA 39**

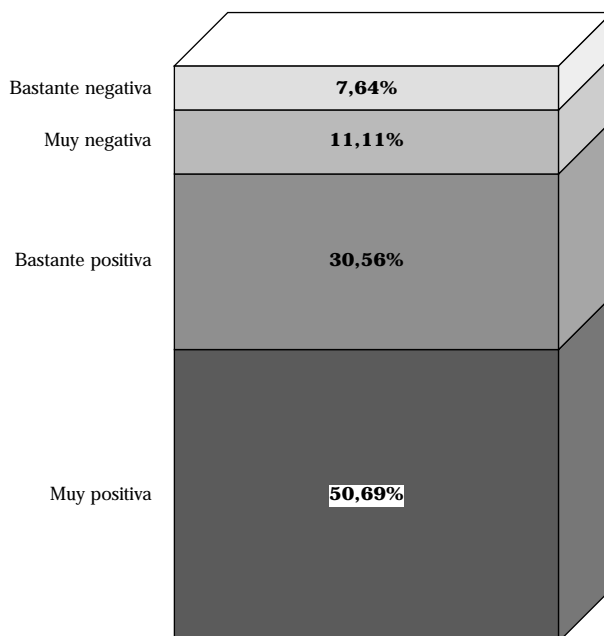
**¿RECOMENDARÍA USTED A ALGUNA PERSONA CON PROBLEMAS CON LA ADMINISTRACIÓN QUE ACUDIERA AL ARARTEKO?**



**DIAGRAMA 40**

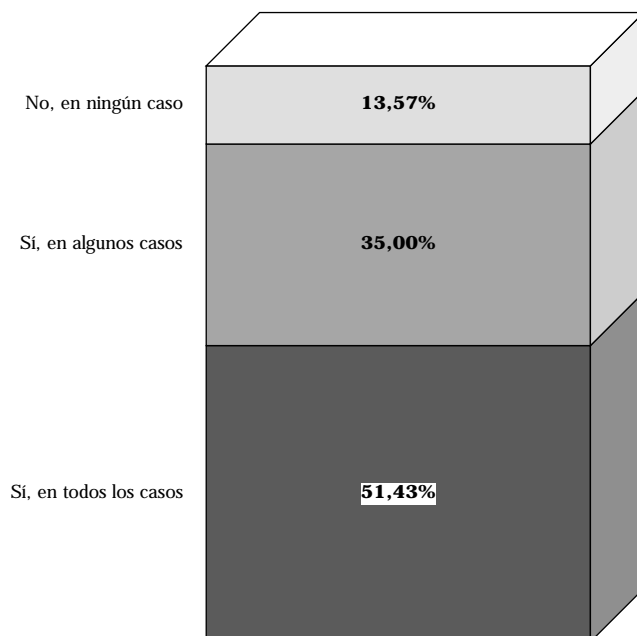
**VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL  
ARARTEKO DE LOS RECLAMANTES CUYO  
PROBLEMA “NO SE HA RESUELTO” O “SE HA  
RESUELTO BASTANTE MAL”**

**¿CÓMO VALORARÍA USTED GLOBALMENTE LA INTERVENCIÓN DEL ARARTEKO?  
(El interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**



**DIAGRAMA 41**

**¿RECOMENDARÍA USTED A ALGUNA PERSONA CON  
PROBLEMAS CON LA ADMINISTRACIÓN QUE ACUDIERA AL  
ARARTEKO?**



**DIAGRAMA 42**

CAPÍTULO V  
**RESISTENCIA DE DETERMINADOS  
ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS  
AL DEBER DE INFORMAR EN EL  
PLAZO**



A la hora de acometer el tratamiento de este capítulo, y a pesar de que esta reflexión no supone sino una reiteración de las que han sido incluidas en los informes que el Ararteko ha presentado al Parlamento en ejercicios anteriores, no está de más recordar la importancia que, para el desarrollo de las responsabilidades que las leyes han conferido a esta institución, tiene el modo en el que las administraciones públicas y los organismos dan cuenta de las solicitudes de información que les son cursadas en relación con la problemática subyacente en los asuntos que son sometidos a su consideración, así como respecto del cumplimiento de la resoluciones que les son dirigidas. Este deber de colaboración en un plazo determinado viene específicamente impuesto a las entidades sometidas a control en los artículos 23 y 26 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko.

La importancia de este deber de colaboración ha sido valorada por el legislador estatal al haber tipificado como delito, en el artículo 502.2 del nuevo Código Penal, las actuaciones de autoridades o funcionarios que obstaculizaren «...*la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.*»

Un análisis general de la colaboración de las administraciones públicas y organismos con el Ararteko a lo largo del pasado año 1996 nos permite alcanzar, en principio, una valoración positiva, sin perjuicio de que en algunas ocasiones se hayan observado ciertos incumplimientos. Los datos que se insertan a continuación son la reseña de la actividad de este Ararteko dirigida a recordar a las instituciones afectadas el cumplimiento de su deber de colaboración en los supuestos concretos en los que ha podido observarse un retraso en responder a la solicitud de información o a la recomendación que le hubiera sido dirigida. A la hora de llevar a cabo esos recordatorios, los servicios de esta institución no actúan de una manera automática. Quiere esto decir que, al menos en lo que se refiere a la primera reiteración de la inicial solicitud, se valoran y tienen en cuenta aspectos tales como la complejidad del asunto sobre el que la información ha de versar, si han de elaborarse informes técnicos, la complejidad del tejido administrativo del órgano al que la petición se dirige... La prudencia, pues, se constituye en un elemento informador de este aspecto de la actividad del Ararteko, por entender que, en ciertos momentos, es necesario atender a otras variables distintas

de la estricta objetividad del flujo burocrático consistente en la petición de información y la respuesta en el plazo concedido.

Teniendo en cuenta que, en algunos expedientes de queja, la demora en atender las solicitudes de información o la falta de respuesta a las recomendaciones que se hayan efectuado se prolonga más allá de un único ejercicio, hemos estimado oportuno, como en años anteriores, incluir en el presente informe una relación exhaustiva de todos los requerimientos formulados por la institución en expedientes en trámite a lo largo de 1996, aun cuando éstos se hayan realizado en años anteriores, con el fin de procurar una visión global de la resistencia protagonizada por algunas de las administraciones afectadas.

Sin perjuicio de que de una lectura de los datos que seguidamente se relacionan se pueden extraer evidentes conclusiones valorativas, lo cierto es que resulta conveniente destacar las negativas actitudes demostradas por determinadas administraciones a la hora de dar cuenta de las peticiones que le han sido cursadas, lo que evidencia, al menos, una falta de diligencia a la hora de explicitar, a través de la debida actuación, el deber de colaboración al que hemos hecho anterior referencia. A la hora de identificar a esas entidades, se ha tenido en cuenta, como único criterio, el del número de veces que a lo largo de 1996, en un expediente o en varios, ha sido preciso recordar el cumplimiento del deber de colaboración. Esto no quiere decir que en la tramitación de otros expedientes la falta de colaboración haya podido ser constatada. Sin embargo, nos parece adecuado reflejar tal situación para general conocimiento.

En relación con esta cuestión, merece destacarse la actitud de los responsables del Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Bizkaia, cuya reseña en este apartado ya había sido efectuada en el informe correspondiente a ejercicios anteriores. La reiteración de la práctica obstruccionista y la falta de justificación de tal actitud, a pesar de las gestiones llevadas a cabo, no ha sufrido una variación apreciable. Esperamos que en un futuro, y por el respeto que los ciudadanos merecen, esa actitud sea objeto de modificación. Sin perjuicio de que su falta de colaboración pueda ser detectada del análisis de los datos que se adjuntan, es preciso reseñar que, a lo largo de 1996, en cuatro expedientes de queja, ha sido necesario requerir, asimismo, en cuatro ocasiones la remisión de la información necesaria para la atención del problema sometido a la consideración del Ararteko.

En otro nivel podemos señalar a la Universidad del País Vasco, a cuyo Secretario General ha sido preciso enviar, en dos expedientes de queja, cuatro requerimientos de remisión de información en cada uno de ellos. Los Ayuntamientos de Vitoria/Gasteiz, de Urduliz (Bizkaia) y la Junta Administrativa de Caicedo-Yuso (Álava) han sido requeridos, en la persona de su Alcalde y Presidente respectivos, en cuatro ocasiones, cada uno de ellos en un expediente, para que faciliten la información precisa para el estudio de la problemática planteada en la queja. Finalmente haremos referencia al Ayuntamiento de Ortuella (Bizkaia) que, en la persona de su Alcalde y a lo largo de la tramitación de un expediente, ha debido ser requerido en seis ocasiones para la respuesta a dos trámites de información. Los datos precedentes se refieren a requerimientos efectuados a lo largo de 1996.

Para una mejor comprensión de la información contenida en los datos que a continuación se relacionan resulta conveniente efectuar las siguientes aclaraciones: la primera fecha que aparece en los listados hace referencia a la fecha de emisión del oficio de solicitud de información o, en su caso, de la resolución correspondiente. Las llamadas entre paréntesis indican el número de requerimientos que se han realizado tanto a lo largo de 1996 como en años anteriores y, seguidamente, las fechas en las que se han efectuado. En la reseña, en los datos de un expediente concreto, puede aparecer, en líneas diferentes, información sobre requerimientos efectuados con relación al cumplimiento de trámites diferentes. Por su parte, las siglas T y F indican, respectivamente, si el expediente se encuentra en trámite o finalizado.

## **5.1. RELACIÓN DE ORGANISMOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS PARA ENVIAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL ARARTEKO**

### **A) Gobierno Vasco**

#### **Departamento de Cultura**

*Director del Gabinete de Apoyo*

1040/96 - F - Pruebas de acceso al IVEF.  
25-09-1996 (1) 28-10-1996

#### **Departamento de Educación, Universidades e Investigación**

*Director del Gabinete Técnico*

870/95 - F - Ayudas al estudio de 0 a 2 años.

28 más 04-12-1995 (1) 19-02-1996

351/96 - T - Becas y ayudas al estudio.  
06-05-1996 (1) 05-09-1996

354/96 - T - Becas y ayudas al estudio.  
06-05-1996 (1) 05-09-1996

375/96 - T - Becas y ayudas al estudio.  
06-09-1996 (1) 25-09-1996

396/96 - F - Becas y ayudas al estudio.  
17-05-1996 (1) 06-09-1996

575/96 - F - Adscripción de profesorado en la educación secundaria obligatoria.  
30-05-1996 (1) 23-07-1996

577/96 - T - Oferta educativa y adecuación de la matrícula.  
19-07-1996 (1) 24-09-1996

- 583/96 - F - Adscripción de profesorado en la educación secundaria obligatoria.  
30-05-1996 (1) 23-07-1996
- 604/96 - T - Cese de funcionario interino.  
27-06-1996 (1) 17-09-1996
- 820/96 - T - Escuelas infantiles.  
10-10-1996 (1) 27-11-1996
- 952/96 - T - Listas de sustituciones docentes.  
29-08-1996 (1) 28-10-1996
- 1037/96 - T - Listas de sustituciones docentes.  
04-10-1996 (1) 28-10-1996
- 1055/96 - F - Listas de sustituciones docentes.  
04-10-1996 (1) 28-10-1996

*Secretario General de la UPV/EHU*

- 1097/95 - F - Permanencia en la UPV.  
12-01-1996 (1) 14-02-1996
- 629/96 - T - Cursos de postgrado.  
27-06-1996 (1) 17-09-1996  
18-10-1996 (1) 25-11-1996
- 690/96 - F - Pruebas de acceso a la UPV/EHU.  
739/96 02-07-1996 (1) 23-07-1996  
837/96  
869/96

**Departamento de Hacienda y Administración Pública**

*Director de Servicios*

- 218/96 - F - Cese de personal contratado por obra en el Gobierno Vasco.  
15-11-1996 (1) 09-12-1996
- 1074/96 - T - Amortización de puestos de trabajo.  
02-10-1996 (1) 24-10-1996

**Departamento de Industria, Agricultura y Pesca**

*Director del Gabinete del Consejero*

- 1155/95 - F - Falta de ejercicio de la tutela administrativa.  
19-01-1996 (1) 06-03-1996

*Director General de Naturgas*

- 908/95 - F - Dificultad de acceso para efectuar la lectura del contador de gas.  
13-11-1995 (1) 22-02-1996

## **Departamento de Interior**

### *Directora de Servicios*

- 335/96 - F - Control de alcoholemia.  
19-04-1996 (1) 21-05-1996
- 533/96 - T - Negativa a la entrega de un atestado policial.  
27-05-1996 (1) 16-09-1996
- 761/96 - T - Denegación de comisión de servicio.  
12-07-1996 (1) 17-09-1996
- 913/96 - T - Actuación de la policía autónoma en una actividad de bar.  
18-09-1996 (1) 24-10-1996

## **Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente**

### *Director de Servicios*

- 964/96 - F - Denegación de la solicitud de descalificación de vivienda.  
01-10-1996 (1) 28-10-1996
- 1075/96 - T - Incumplimiento de las Ordenanzas de diseño en Viviendas de Protección Oficial.  
03-10-1996 (1) 28-10-1996

## **Departamento de Sanidad**

### *Director General del SVS/Osakidetza*

- 579/96 - F - Condiciones de trabajo en hospital.  
17-10-1996 (1) 26-11-1996
- 581/96 - F - Retribuciones de médicos por cupo y variación de cartillas de la Seguridad Social.  
07-06-1996 (1) 15-07-1996  
11-10-1996 (1) 26-11-1996
- 737/96 - T - OPE 95. Prueba de euskara.  
28 más 02-08-1996 (1) 02-10-1996  
05-11-1996 (1) 11-12-1996
- 1001/96 - T - Discriminación laboral en acuerdo de condiciones de trabajo.  
18-10-1996 (1) 26-11-1996

## **Departamento de Transportes y Obras Públicas**

### *Director de Servicios*

- 826/95 - F - Supresión de la línea de ferrocarril de los servicios directos Bilbao-Donostia/San Sebastián.  
06-06-1996 (1) 22-07-1996

*Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos*

- 21/95O - F - Barreras arquitectónicas en estación del topo.  
08-05-1996 (1) 18-07-1996  
649/96 - F - Pases de transporte para pensionistas.  
05-07-1996 (1) 17-09-1996

**B) Diputaciones forales**

**- Diputación Foral de Álava**

**Departamento de Bienestar Social**

*Diputado de Bienestar Social*

- 1025/95 - F - Familias numerosas.  
22-12-1995 (1) 23-01-1996  
376/96 - T - Queja sobre el funcionamiento de varios servicios del Instituto Foral de Bienestar Social para la tercera edad y de la cuantía requerida por los mismos.  
19-04-1996 (1) 23-05-1996

**- Diputación Foral de Bizkaia**

**Departamento de Bienestar Social**

*Diputada de Bienestar Social*

- 27/95O - T - Subvenciones a asociaciones de apoyo social.  
16-11-1996 (1) 19-02-1996  
115/96 - T - Precio público en centros de minusválidos.  
27-03-1996 (1) 21-05-1996

**Departamento de Hacienda y Finanzas**

*Diputado de Hacienda y Finanzas*

- 1/96O - T - En los supuestos de error en la opción de tributación en el IRPF, que se permita la rectificación.  
10-01-1996 (1) 20-02-1996  
549/96 - T - Intereses en el IRPF.  
30-05-1996 (1) 17-09-1996  
1193/96 - T - Notificación del IBI.  
25-10-1996 (1) 25-11-1996

## **Departamento de Obras Públicas**

### *Diputado de Obras Públicas*

- 716/95 - T - Perjuicios por expropiación parcial de finca.  
23-04-1996 (1) 23-05-1996
- 679/96 - F - Mejora en la señalización de carretera de circunvalación.  
29-08-1996 (1) 10-10-1996

## **Departamento de Presidencia**

### *Diputado de Presidencia*

- 1127/96 - F - Valoración de méritos en concurso.  
18-10-1996 (1) 25-11-1996

## **- Diputación Foral de Gipuzkoa**

## **Departamento de Agricultura y Medio Ambiente**

### *Diputado de Agricultura y Medio Ambiente*

- 771/93 - T - Molestias por ruidos derivados de una actividad de pub.  
18-04-1996 (1) 25-05-1996
- 623/95 - F - Exención del ITP.  
03-04-1996 (1) 21-05-1996
- 735/95 - F - Sanción de caza.  
01-09-1995 (1) 22-02-1996
- 724/96 - T - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de sidrería.  
16-10-1996 (1) 12-12-1996
- 108/96 - F - Autorización para la instalación de explotación avícola.  
27-03-1996 (1) 21-05-1996

## **Departamento de Hacienda y Finanzas**

### *Diputado de Hacienda y Finanzas*

- 452/95 - F - Deducción de garaje en el IRPF.  
09-09-1996 (1) 07-11-1996
- 607/95 - F - Opción tributaria en el IRPF.  
10-07-1995 (2) 24-08-1995 / **05-07-1996**
- 919/95 - F - Retenciones de IRPF.  
23-02-1996 (1) 24-04-1996
- 745/96 - F - Ejecución de aval.  
09-08-1996 (1) 07-11-1996
- 938/96 - F - Deducción de trabajo de dependiente en el IRPF.  
02-09-1996 (1) 07-11-1996

- 989/96 - T - Cuenta vivienda IRPF.  
27-09-1996(1) 04-11-1996
- 1003/96 - F - Dedución de garaje en el IRPF.  
13-09-1996 (1) 07-11-1996
- 1153/96 - F - Declaraciones de IVA e IRPF.  
11-10-1996 (1) 25-11-1996

## **Departamento de Presidencia**

### *Diputado de Presidencia*

- 695/95 - F - Incumplimiento de promesa por la Administración sobre justiprecio expropiatorio.  
01-12-1995 (1) 18-01-1996

## **C) Ayuntamientos**

### **- Territorio Histórico de Álava**

#### *Alcalde de Amurrio*

- 648/96 - F - Molestias de ruidos y olores ocasionados por una actividad de bar.  
28-06-1996 (1) 03-10-1996

#### *Alcalde de Artziniega*

- 990/95 - F - Molestias de olores derivados de una pequeña explotación de ganado.  
19-01-1996 (1) 22-02-1996

#### *Alcalde de Iruña de Oca*

- 861/95 - F - Modificación del proyecto de urbanización de unidad de actuación.  
20-10-1995 (1) 26-02-1996

#### *Alcalde de Iruraiz-Gauna*

- 367/95 - T - Supuesta construcción ilegal de chabola para el suministro de agua.  
18-12-1995 (1) 17-01-1996

#### *Alcalde de Labastida*

- 1139/96 - F - Instalación de un depósito de gas propano junto a camino cercano a viviendas.  
17-10-1996 (1) 25-11-1996



*Alcalde de Leza*

691/96 - T - Denuncia irregularidades en la adjudicación de contrato.  
19-07-1996 (1) 19-09-1996  
11-10-1996 (1) 26-11-1996

*Alcalde de Okondo*

622/96 - T - Barreras arquitectónicas.  
24-06-1996 (1) 09-08-1996  
04-10-1996 (1) 24-10-1996

*Alcalde de Oyón/Oion*

63/96O - F - Cobertura de puestos de trabajo en piscinas municipales.  
05-06-1996 (1) 16-09-1996

*Alcalde de Vitoria/Gasteiz*

- 190/95 - T - Molestias por ruidos derivados de una actividad de bar.  
18-06-1996 (1) 02-10-1996  
09-10-1996 (1) 05-11-1996
- 192/95 - F - Molestias por ruidos derivados de una actividad de bar.  
20-06-1996 (1) 02-10-1996
- 193/95 - F - Molestias por ruidos derivados de una actividad de bar.  
20-06-1996 (1) 02-10-1996
- 217/95 - F - Molestias por ruidos derivados de una actividad de bar.  
20-06-1996 (1) 02-10-1996
- 223/95 - F - Molestias por ruidos derivados de varias actividades de bar.  
20-06-1996 (1) 02-10-1996
- 504/95 - F - Sanción de tráfico.  
23-06-1995 (3) 30-08-1996 / 04-12-1995 / **22-02-1996**
- 918/95 - F - Ruidos ocasionados por una actividad de cafetería  
13-11-1995 (1) 19-02-1996
- 1018/95 - F - Actuación policial.  
01-12-1995 (1) 22-02-1996
- 1024/95 - F - Molestias de ruidos ocasionados por el cuarto de calderas y los compresores de un centro comercial.  
01-12-1995 (1) 19-02-1996
- 1027/95 - F - Molestias de ruidos procedentes de la torre de refrigeración de una discoteca y restaurante.  
01-12-1995 (1) 19-02-1996
- 1028/95 - F - Molestias de ruidos procedentes del sistema de refrigeración de una sucursal bancaria.  
01-12-1995 (1) 19-02-1996
- 107/96 - T - Silencio administrativo.  
20-09-1996 (1) 26-11-1996
- 120/96 - T - Tarifas de agua.  
05-04-1996 (1) 25-11-1996

- 221/96 - T - Reclamación económica por daños al patrimonio municipal.  
12-03-1996 (1) 19-04-1996
- 283/96 - F - Tasas en mercado cerrado.  
03-04-1996 (1) 22-05-1996
- 287/96 - F - Tasas de recogida de basuras.  
03-04-1996 (1) 22-05-1996
- 336/96 - F - Tasas de recogida de basuras.  
03-04-1996 (1) 22-05-1996
- 353/96 - F - Tasas de recogida de basuras.  
03-04-1996 (1) 22-05-1996
- 364/96 - F - Tasas de recogida de basuras.  
03-04-1996 (1) 22-05-1996
- 448/96 - F - Denegación de permiso para instalar estación de servicio.  
30-05-1996 (1) 28-06-1996
- 488/96 - T - Falta de control del tráfico.  
17-05-1996 (1) 15-07-1996
- 522/96 - T - Amortización de préstamo y precio de vivienda municipal.  
07-06-1996 (1) 23-07-1996
- 548/96 - T - Actuación policial y sanción de tráfico.  
30-05-1996 (1) 15-07-1996
- 659/96 - T - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de bar.  
26-06-1996 (1) 02-10-1996
- 832/96 - F - Aplicación de las zonas de OTA en Vitoria/Gasteiz.  
31-07-1996 (1) 25-10-1996
- 866/96 - F - Denuncia obras ilegales junto a muralla medieval.  
31-07-1996 (1) 17-09-1996
- 867/96 - F - Denuncia actividad de hostelería por ser un uso prohibido.  
31-07-1996 (1) 19-09-1996
- 1097/96 - T - Reclamación por posible responsabilidad patrimonial administrativa.  
08-10-1996 (1) 25-11-1996
- 1115/96 - F - Ruidos ocasionados por una actividad de bar.  
18-10-1996 (1) 25-11-1996
- 1213/96 - F - Irregularidades en el funcionamiento del sistema de ventilación de un centro cívico.  
21-10-1996 (1) 25-11-1996
- 1215/96 - T - Subida de contribución.  
18-10-1996 (1) 25-11-1996
- 1404/96 - T - Sanción de tráfico.  
11-11-1996 (1) 31-12-1996

#### AMVISA

- 685/96 - F - Cambio de contador de agua.  
09-07-1996 (1) 16-09-1996

## **Juntas administrativas**

### *Junta Administrativa de Nanclares de Oca*

19/96 - T - Molestias ocasionadas por una herrería.  
09-10-1996 (1) 25-11-1996

## **- Territorio Histórico de Bizkaia**

### *Alcalde de Arrieta*

374/96 - T - Licencia de obras ilegal ocupando camino público.  
30-09-1996 (1) 14-11-1996

### *Alcalde de Barakaldo*

950/96 - F - Información municipal incorrecta sobre uso de cafetería y  
responsabilidad del Ayuntamiento.  
13-09-1996 (1) 09-10-1996  
1146/96 - F - Liquidación de plusvalía.  
11-10-1996 (1) 25-11-1996

### *Alcalde de Basauri*

746/94 - F - Aparcamiento público para residentes.  
15-12-1995 (1) 15-01-1996  
384/96 - T - Posible incumplimiento de la normativa de seguridad en la  
instalación de una puerta de emergencia.  
26-04-1996 (1) 27-05-1996

### *Alcalde de Bermeo*

523/96 - F - Molestias de ruidos derivados de una actividad de bar.  
23-05-1996 (1) 23-07-1996

### *Alcalde de Bilbao*

340/95 - F - Autorización de venta ambulante.  
341/95 09-02-1996 (1) 24-04-1996  
883/95 - F - Molestias de ruidos y olores provocados por una actividad  
de taller mecánico.  
15-05-1996 (1) 22-07-1996  
1072/95 - T - Actuación policial y sanción de tráfico.  
15-12-1995 (1) 22-02-1996  
172/96 - T - Conflicto negativo de competencias entre el Ayuntamiento  
y la Diputación para arreglo de aceras.  
01-04-1996 (1) 23-05-1996  
238/96 - F - Barreras motrices en el acceso a su vivienda.  
29-02-1996 (1) 24-04-1996

- 262/96 - F - Tasa de licencia de obras.  
19-04-1996 (1) 22-05-1996
- 273/96 - F - Sanción de tráfico.  
15-03-1996 (1) 22-05-1996
- 368/96 - T - Accesibilidad a invidentes.  
28-03-1996 (1) 22-06-1996
- 544/96 - F - Sanción de tráfico.  
30-05-1996 (1) 15-07-1996
- 573/96 - T - Liquidación de Impuesto de Construcciones.  
07-06-1996 (1) 17-09-1996
- 1092/96 - F - Alta en el Impuesto de Actividades Económicas.  
25-10-1996 (1) 26-11-1996
- 1141/96 - T - Mal estado del pozo subterráneo de la Plaza Zaballburu.  
11-10-1996 (1) 25-11-1996
- 1196/96 - T - Precio público del servicio de bomberos.  
25-10-1996 (1) 26-11-1996
- 1220/96 - T - Notificación en vía ejecutiva.  
29-10-1996 (1) 25-11-1996

#### *Alcalde de Durango*

- 663/95 - F - Supuesta fuga en red municipal de saneamiento.  
25-10-1996 (1) 26-11-1996

#### *Alcalde de Erandio*

- 516/94 - F - Molestias por ruidos derivados de una actividad de pub.  
24-11-1995 (1) 17-01-1996  
10-05-1996 (1) 23-07-1996

#### *Alcalde de Ermua*

- 106/96 - F - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de bar.  
19-04-1996 (1) 31-05-1996

#### *Alcalde de Errigoitia*

- 600/96 - T - Reconocimiento de la titularidad pública de camino rural.  
25-10-1996 (1) 26-11-1996

#### *Alcalde de Etxebarria*

- 792/95 - F - Denegación de licencia para construir vivienda unifamiliar ligada a explotación agraria.  
09-02-1996 (1) 24-04-1996

*Alcalde de Forua*

660/94 - T - Molestias de ruidos y voladuras ocasionadas por una actividad de cantera.  
18-09-1995 (2) 14-11-1995 / **16-01-1996**

*Alcalde de Gernika-Lumo*

1369/96 - T - Cesión ilegal al Ayuntamiento de servidumbre en muro de contención.  
06-11-1996 (1) 18-12-1996

*Alcalde de Getxo*

1208/96 - T - Tarjeta de residente OTA.  
24-10-1996 (1) 25-11-1996  
1171/96 - T - Molestias por falta de aislamiento acústico y término de un obrador de pan.  
17-10-1996 (1) 25-11-1996

*Alcalde de Gorliz*

856/95 - F - Tasa de aparcamiento.  
24-11-1995 (1) 23-01-1996

*Alcalde de Güeñes*

450/96 - T - Derecho a cobrar indemnización del Ayuntamiento por revocación de licencia de obras.  
06-08-1996 (1) 19-09-1996

*Alcalde de Leioa*

87/96 - T - Empadronamiento de extranjeros.  
01-02-1996 (1) 19-04-1996

*Alcalde de Maruri*

841/96 - F - Retirada de vehículos inservibles depositados delante del caserío.  
02-08-1996 (1) 02-10-1996

*Alcalde de Muskiz*

1235/96 - F - Reclamación de un terreno de posible propiedad privada.  
30-10-1996 (1) 25-11-1996

*Alcalde de Ondarroa*

926/95 - T - Impuesto de construcciones.  
18-03-1996 (1) 24-04-1996

*Alcalde de Portugalete*

278/95 - T - Problemas con el servicio de agua y la red de saneamiento.  
21-06-1995 (1) 23-05-1996

- 195/96 - F - Denegación de vivienda municipal en régimen de alquiler.  
23-02-1996 (1) 24-04-1996
- 870/96 - T - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de bar.  
14-08-1996 (1) 04-10-1996
- 909/96 - T - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de bar.  
13-08-1996 (1) 04-10-1996
- 910/96 - T - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de bar.  
13-08-1996 (1) 04-10-1996

#### *Alcalde de Santurtzi*

- 1148/96 - F - Molestias de ruidos producidos por la puerta de un garaje.  
11-10-1996 (1) 25-11-1996

#### *Alcalde de Sestao*

- 457/95 - T - Declaración de ruina de vivienda y realojo de vecinos.  
01-06-1995 (3) 19-10-1995 / 01-12-1995 / **23-02-1996**

#### *Alcalde de Valle de Trápaga/Trapagaran*

- 159/96 - T - Arrendatarios de locales municipales solicitan adquirir la propiedad.  
04-06-1996 (1) 23-07-1996

### **- Territorio Histórico de Gipuzkoa**

#### *Alcalde de Beasain*

- 773/95 - T - Integración en el régimen general de la Seguridad Social.  
19-09-1996 (1) 07-11-1996
- 879/96 - F - Molestias de olores ocasionados por una peluquería.  
18-10-1996 (1) 26-11-1996

#### *Alcalde de Donostia/San Sebastián*

- 809/95 - F - Impago tras promoción de actividad cultural.  
01-12-1995 (1) 15-01-1996
- 957/95 - F - Uso del euskara en el Festival de Cine.  
19-01-1996 (1) 24-04-1996
- 1062/95 - F - Ruidos causados por juegos infantiles.  
15-12-1995 (1) 22-02-1996
- 1139/95 - T - Uso del euskara en Correos.  
23-01-1996 (1) 22-04-1996
- 145/96 - T - Molestias de ruidos ocasionados por tres actividades de bar.  
12-02-1996 (1) 22-04-1996
- 419/96 - T - Denegación de tarjeta de residente de OTA.  
23-04-1996 (1) 22-05-1996

- 552/96 - F - Solicita mejora en la seguridad del acceso a su vivienda.  
15-07-1996 (1) 03-10-1996
- 556/96 - F - Modificación del puesto de trabajo.  
18-07-1996 (1) 04-10-1996
- 747/96 - F - Concesión de viviendas municipales.  
21-08-1996 (1) 02-10-1996
- 754/96 - T - Sanción de tráfico.  
14-08-1996 (1) 25-10-1996
- 899/96 - T - Molestias de olores ocasionados por un campo de tiro.  
23-08-1996 / 21-10-1996
- 855/96 - T - Determinación de la titularidad de vía perimetral.  
24-09-1996 (1) 19-11-1996
- 875/96 - T - Molestias causadas por juegos infantiles y silencio administrativo.  
22-08-1996 (1) 25-10-1996
- 966/96 - T - Sanción de tráfico.  
23-09-1996 (1) 25-11-1996
- 1025/96 - T - Molestias por ladridos de perros en una vivienda.  
30-10-1996 (1) 26-11-1996
- 1122/96 - T - Contra la estación de servicio ubicada en zona urbana.  
13-11-1996 (1) 31-12-1996
- 1125/96 - F - Molestias ocasionadas por los ruidos de motos.  
04-10-1996 (1) 29-10-1996

#### *Alcalde de Elgoibar*

- 771/93 - T - Molestias por ruidos derivados de una actividad de pub.  
18-10-1996 (1) 19-11-1996

#### *Alcalde de Hernani*

- 169/95 - T - Molestias por ruidos derivados de varias actividades de bar.  
01-12-1995 (1) 18-01-1996
- 836/96 - F - Cierre temporal de campo de fútbol.  
06-09-1996 (1) 09-10-1996

#### *Alcalde de Hondarribia*

- 566/96 - T - Discrepancias en valoración del aprovechamiento medio.  
31-05-1996 (1) 23-07-1996

#### *Alcalde de Irun*

- 835/96 - F - Denegación de licencia de obras para la reforma de una vivienda.  
06-09-1996 (1) 09-10-1996

*Alcaldesa de Lasarte-Oria*

- 165/95 - F - Liquidación de plusvalía.  
03-04-1996 (1) 21-05-1996
- 779/96 - T - Molestias de ruidos y olores producidos por una actividad de depilación.  
11-10-1996 (1) 21-11-1996

*Alcalde de Orio*

- 1132/96 - F - Molestias por ruidos derivados de una actividad de bar.  
31-10-1996 (1) 02-12-1996

*Alcalde de Pasaia*

- 1104/95 - T - Pasividad municipal en la gestión urbanística de planes especiales.  
02-02-1996 (1) 13-03-1996
- 962/96 - T - Paralización en expediente de declaración de ruina.  
20-09-1996 (1) 23-10-1996

*Alcalde de Rentería*

- 749/96 - T - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de bar.  
18-10-1996 (1) 25-11-1996

*Alcalde de Soraluze/Placencia de las Armas*

- 3/96 - T - Construcción ilegal de una torre de comunicaciones en zona protegida.  
26-04-1996 (1) 27-05-1996

*Alcalde de Tolosa*

- 888/96 - T - Irregularidades en expediente de expropiación y daños en garaje.  
31-07-1996 (1) 17-09-1996

**D) Otros organismos públicos**

*Colegio Oficial de Abogados de Gipuzkoa*

- 875/95 - F - Actuación de abogados de oficio.  
22-12-1995 (1) 23-01-1996

*Colegio Oficial de Médicos de Gipuzkoa*

- 820/95 - F - Código deontológico en medicina.  
18-11-1995 (1) 05-02-1996



*Consejo Vasco de la Abogacía*

645/95 - T - Acceso de colegiados a actas de la Junta de Gobierno.  
22-11-1995 (1) 12-01-1996

*Metro Bilbao*

30/95O - T - Falta de luz en estación de Eusko Trenbideak, que va a pasar a convertirse en estación del Metro.

03-11-1995 (1) 15-01-1996

932/95 - F - Descuentos a pensionistas en el metro.

24-11-1995 (1) 15-01-1996

704/96 - F - No aplicación de reducciones por familia numerosa en tarifas.

23-07-1996 (1) 19-09-1996

*Mancomunidad municipal Ranzadi*

939/95 - F - Reglamento de régimen interior de talleres «Ranzadi» para discapacitados.

24-11-1995 (1) 15-01-1996

**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**

*Director del Gabinete Técnico*

126/94 - T - Homologación de certificados en euskara.

13-11-1995 (2) 15-01-1996 / 28-03-1996

411/95 - T - Homologación de certificados en euskara.

13-11-1995 (2) 15-01-1996 / 28-03-1996

900/96 - F - Listas de sustituciones docentes.

06-08-1996 (2) 29-08-1996 / 28-10-1996

*Secretario General de la UPV/EHU*

975/95 - F - Revisión de oficio de acto declarativo de derechos.

17-11-1995 (2) 10-01-1996 / 15-02-1996

1106/95 - F - Falta de profesorado en la Facultad de Geografía e Historia.

12-01-1996 (4) 22-02-1996 / 24-04-1996 / 17-05-1996 / 05-07-1996

- 269/96 - F - Falta de profesor en la Escuela de Magisterio.  
05-03-1996 (2) 15-07-1996 / 07-10-1996
- 532/96 - F - Evaluación de estudios universitarios.  
29-05-1996 (4) 22-07-1996 / 16-09-1996 / 24-10-1996  
/ 25-11-1996
- 1049/96 - T - Homologación de estudios para acceso a la UPV/EHU.  
01-10-1996 (2) 24-10-1996 / 25-11-1996
- 1087/96 - T - Plan de estudios universitarios. Convocatorias de examen.  
04-10-1996 (2) 30-10-1996 / 25-11-1996

## **Departamento de Interior**

### *Directora de Servicios*

- 808/95 - F - Uso del euskara en la Ertzaintza.  
19-01-1996 (2) 26-02-1996 / 24-04-1996
- 822/95 - T - Control de alcoholemia.  
01-12-1995 (2) 22-02-1996 / 24-04-1996

## **Departamento de Transportes y Obras Públicas**

### *Consejero Delegado de Imebisa*

- 146/95 - F - Daños en vivienda por obras del metro.  
24-11-1995 (2) 26-01-1996 / 25-04-1996

## **B) Diputaciones forales**

### **- Diputación Foral de Álava**

## **Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos**

### *Diputado Foral de Hacienda, Finanzas y Presupuestos*

- 528/95 - F - IRPF en autónomos.  
23-02-1996 (2) 24-04-1996 / 21-05-1996

### **- Diputación Foral de Bizkaia**

## **Departamento de Bienestar Social**

### *Diputada de Bienestar Social*

- 38/95O - T - Inmigrantes extranjeros.  
22-12-1995 (4) 02-02-1996 / 19-04-1996 / 20-05-1996  
/ 15-07-1996
- 229/95 - T - Precios públicos en residencias de ancianos.  
02-04-1996 (2) 21-05-1996 / 17-09-1996

- 775/95 - T - La Diputación le pide la devolución de cantidades del Ingreso Mínimo de Inserción indebidamente percibidas.  
05-01-1996 (3) 19-04-1996 / 20-05-1996 / 17-10-1996
- 795/95 - T - Denegación de datos sobre paternidad.  
11-12-1995 (4) 20-02-1996 / 19-04-1996 / 27-05-1996 / 12-07-1996
- 838/95 - F - Familias numerosas.  
22-12-1995 (4) 22-01-1996 / 20-02-1996 / 19-04-1996 / 21-05-1996
- 864/95 - T - Familias numerosas Deusto.  
25 más 15-01-1996 (4) 26-02-1996 / 24-04-1996 / 21-05-1996 / 08-08-1996
- 65/96 - T - Cuestionamiento de los criterios seguidos por el departamento.  
22-02-1996 (3) 03-04-1996 / 27-05-1996 / 23-07-1996
- 152/96 - T - Subvenciones de la Diputación para la creación de un centro social de la tercera edad.  
22-03-1996 (2) 21-05-1996 / 15-07-1996
- 204/96 - T - Solicitud de cancelación del Ingreso Mínimo de Inserción.  
15-03-1996 (3) 21-05-1996 / 15-07-1996 / 17-09-1996
- 556/96 - T - Modificación de puesto de trabajo.  
07-06-1996 (2) 17-09-1996 / 28-10-1996

## **Departamento de Presidencia**

### *Diputado de Presidencia*

- 975/96 - T - Méritos a considerar en concurso.  
20-09-1996 (2) 21-10-1996 / 25-11-1996

## **- Diputación Foral de Gipuzkoa**

## **Departamento de Transportes y Carreteras**

### *Diputado de Transportes y Carreteras*

- 200/95 - F - Daños en vivienda por construcción de una variante de carretera.  
24-06-1996 (2) 19-09-1996 / 24-10-1996

## **C) Ayuntamientos**

### **- Territorio Histórico de Álava**

#### *Alcalde de Okondo*

- 622/96 - T - Barreras arquitectónicas.  
09-08-1996 (2) 04-10-1996 / 24-10-1996

### *Alcalde de Vitoria/Gasteiz*

- 731/95 - F - Obligado al pago de los precios públicos.  
22-09-1995 (3) 29-11-1995 / **23-01-1996** / **22-02-1996**
- 762/95 - F - Obligado al pago de los precios públicos.  
15-09-1995 (3) 29-11-1995 / **23-01-1996** / **22-02-1996**
- 763/95 - F - Obligado al pago de los precios públicos.  
15-09-1995 (4) 25-10-1995 / 29-11-1995 / **23-01-1996** / **22-02-1996**
- 878/95 - F - Recibo del suministro de agua.  
17-11-1995 (2) 23-01-1996 / 22-02-1996
- 120/96 - T - Tarifas de agua.  
29-02-1996 (2) 24-04-1996 / 22-05-1996
- 427/96 - F - Sanción de tráfico.  
10-05-1996 (2) 05-07-1996 / 17-09-1996

### **Juntas administrativas**

#### *Junta Administrativa de Lezama*

- 294/96 - F - Solicitud de mejora en la calidad del servicio de agua.  
07-06-1996 (2) 17-09-1996 / 09-10-1996

#### *Junta Administrativa de Caicedo-Yuso*

- 967/95 - T - Aplicación del régimen aprobado para un coto de caza.  
14-11-1995 (4) 21-02-1996 / 19-04-1996 / 20-05-1996 / 12-07-1996

#### *Junta Administrativa de Zuazo de Cuartango*

- 571/96 - T - Solicita mejora en la instalación del saneamiento de su vivienda.  
27-06-1996 (3) 19-09-1996 / 09-10-1996 / 26-11-1996

### **- Territorio Histórico de Bizkaia**

#### *Alcalde de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena*

- 818/95 - T - Derecho a ocupar parcela comunal.  
01-12-1995 (3) 23-02-1996 / 22-04-1996 / 23-05-1996

#### *Alcalde de Arrieta*

- 374/96 - T - Licencia de obras ilegal ocupando camino público.  
29-03-1996 (2) 24-04-1996 / 27-05-1996  
18-06-1996 (2) 09-07-1996 / 02-08-1996

### *Alcalde de Barakaldo*

- 469/95 - T - Denuncia obra ilegal de un vecino en la fachada.  
26-04-1996 (3) 23-05-1996 / 19-09-1996 / 23-10-1996
- 404/96 - T - Denuncia que el vecino ha construido ilegalmente.  
19-04-1996 (2) 27-05-1996 / 23-07-1996

### *Alcalde de Basauri*

- 208/95 - F - Adscripción a segunda actividad.  
02-02-1996 (3) 24-04-1996 / 21-05-1996 / 05-07-1996
- 925/95 - F - Sanción por infracción del horario de depósito de basuras.  
26-02-1996 (2) 24-04-1996 / 21-05-1996

### *Alcalde de Bilbao*

- 946/95 - F - Sanción de tráfico.  
19-01-1996 (2) 19-03-1996 / 24-04-1996
- 971/95 - F - Diferencias retributivas entre empleados.  
17-11-1995 (2) 15-01-1996 / 22-02-1996
- 1059/95 - T - Requerimiento de pago como consecuencia de las reparaciones realizadas en tubería de agua por el Ayuntamiento.  
09-01-1996 (3) 23-02-1996 / 22-04-1996 / -23-05-1996
- 206/96 - F - Posible responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.  
23-05-1996 (2) 24-04-1996 / 27-05-1996
- 352/96 - T - Silencio administrativo.  
19-04-1996 (3) 27-05-1996 / 23-07-1996 / 15-10-1996
- 451/96 - T - Señalización de las paradas de una línea de transportes.  
16-07-1996 (2) 03-10-1996 / 24-10-1996

### *Alcalde de Durango*

- 187/96 - T - Molestias de ruidos y olores ocasionados por una actividad de bar-restaurante.  
23-02-1996 (2) 24-04-1996 / 27-05-1996
- 330/96 - F - Molestias de ruidos ocasionados por una sala de calderas.  
28-03-1996 (2) 27-05-1996 / 23-07-1996

### *Alcalde de Ermua*

- 345/96 - T - Determinación y valoración de terreno ocupado por el Ayuntamiento.  
28-03-1996 (2) 20-05-1996 / 09-07-1996

### *Alcalde de Forua*

- 660/94 - T - Molestias de ruidos y voladuras ocasionados por una actividad de cantera.  
28-08-1996 (2) 03-10-1996 / 24-10-1996

### *Alcalde de Getxo*

- 454/95 - T - Ruidos ocasionados por una actividad de academia de música.  
27-10-1995 (3) 28-11-1995 / **16-01-1996** / **19-02-1996**
- 520/95 - F - Ruidos ocasionados por una actividad de pub.  
19-01-1996 (3) 22-02-1996 / 24-04-1996 / 27-05-1996
- 277/96 - T - Instalación de mercado.  
19-03-1996 (3) 21-05-1996 / 01-07-1996 / 16-09-1996
- 965/96 - T - Contra funcionamiento de un garaje por estacionar un número superior de vehículos al permitido por la normativa.  
01-10-1996 (2) 24-10-1996 / 25-11-1996

### *Alcalde de Gorliz*

- 614/95 - T - Ruidos ocasionados por una actividad de bar.  
27-06-1996 (2) 02-10-1996 / 28-10-1996

### *Alcalde de Ortuella*

- 1105/95 - T - Silencio administrativo.  
05-01-1996 (2) 22-02-1996 / 24-04-1996  
17-05-1996 (4) 15-07-1996 / 28-10-1996 / 25-11-1996  
/ 14-01-1997

### *Alcalde de Santurtzi*

- 640/96 - T - Molestias de ruidos y olores ocasionados por una actividad de hotel.  
19-06-1996 (3) 28-08-1996 / 02-10-1996 / 05-11-1996
- 788/96 - T - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de bar.  
29-07-1996 (3) 02-10-1996 / 23-10-1996 / 25-11-1996

### *Alcalde de Sestao*

- 366/94 - F - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de pub.  
19-04-1996 (3) 27-05-1996 / 23-07-1996 / 04-10-1996

### *Alcalde de Urduliz*

- 597/95 - T - Molestias por ruidos ocasionados de una actividad de bar.  
24-11-1996 (5) 17-01-1996 / 19-02-1996 / 19-04-1996  
/ 24-05-1996 / 31-10-1996

### *Alcalde de Valle de Trápaga/Trapagaran*

- 828/93 - T - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de garaje.  
08-03-1996 (2) 24-05-1996 / 22-07-1996

*Alcalde de Zeanuri*

25/96 - F - Molestias de olores por vertido de aguas fecales.  
10-05-1996 (2) 23-07-1996 / 04-10-1996

**- Territorio Histórico de Gipuzkoa**

*Alcalde de Andoain*

825/96 - F - Reconocimiento de la titularidad privada de un camino de acceso a caserío.  
31-07-1996 (2) 17-09-1996 / 09-10-1996

*Alcalde de Astigarraga*

763/96 - F - Colmatación de vertedero y medidas correctoras.  
18-07-1996 (2) 19-09-1996 / 09-10-1996

*Alcalde de Donostia/San Sebastián*

- 311/94 - F - Solicita que se agilice el expediente de declaración de ruina y posterior derribo de edificio.  
12-01-1996 (2) 19-02-1996 / 24-04-1996
- 176/95 - F - Barreras arquitectónicas en la instalación de un balneario.  
24-11-1996 (3) 16-01-1996 / 19-02-1996 / 22-10-1996
- 749/95 - F - Contra los ruidos ocasionados por los bares en la ciudad.  
27-01-95 (2) 27-11-1995 / **19-02-1996**
- 969/95 - F - Conservatorio de música de Donostia/San Sebastián. Integración del personal en cuerpos docentes.  
17-11-1995 (2) 23-02-1996 / 24-04-1996
- 224/96 - F - Reclamación por expropiación forzosa.  
08-03-1996 (2) 27-05-1996 / 23-07-1996
- 729/96 - T - Colocación de publicidad contraria a la normativa de drogodependencia.  
20-08-1996 (3) 02-10-1996 / 23-10-1996 / 25-11-1996
- 1067/96 - T - Molestias producidas por una actividad de bingo.  
01-10-1996 (2) 25-10-1996 / 25-11-1996

*Alcalde de Hernani*

169/95 - T - Molestias por ruidos derivados de varias actividades de bar.  
14-06-1996 (2) 03-10-1996 / 29-10-1996

*Alcalde de Hondarribia*

946/96 - F - Depositar basura fuera de horario.  
13-09-1996 (2) 09-10-1996 / 25-11-1996

*Alcalde de Irun*

811/96 - T - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad de discoteca.  
02-09-1996 (2) 21-10-1996 / 25-11-1996

*Alcalde de Mondragón*

321/96 - T - Actuación policial.  
18-03-1996 (2) 27-05-1996 / 22-07-1996

*Alcalde de Rentería*

21/95O - F - Barreras arquitectónicas en la estación del topo.  
10-11-1996 (2) 16-01-1996 / 19-02-1996

*Alcalde de Tolosa*

431/96 - T - Licencia para uso de campo para actividades de caza.  
10-05-1996 (3) 18-06-1996 / 03-07-1996 / 02-08-1996

**D) Otros organismos públicos**

*Colegio Oficial de Abogados de Gipuzkoa*

433/96 - T - Falta de argumentación en la resolución del Colegio de Abogados.  
30-05-1996 (3) 12-07-1996 / 21-10-1996 / 25-11-1996

*Tribunal Superior de Justicia del País Vasco*

966/95 - T - Falta de comunicación de la existencia de un incendio.  
22-11-1996 (2) 21-02-1996 / 22-05-1996

**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*

293/95 - F - Apoyo a alumnos con necesidades especiales.  
24-11-1995 (1) 12-01-1996



### *Secretario General de la UPV/EHU*

- 246/95 - F - Matrícula de la UPV/EHU de funcionarios docentes.  
15-03-1996 (1) 19-04-1996
- 318/95 - F - Cambio de planes de estudio.  
30-11-1995 (1) 12-01-1996
- 858/95 - F - Cambio de planes de estudio.  
24-11-1995 (1) 16-01-1996
- 1022/95 - F - Programación general de la enseñanza.  
20-12-1995 (1) 06-02-1996
- 47/96 - T - Reingreso al servicio activo.  
26-02-1996 (1) 19-04-1996

### *Departamento de Cultura - EITB*

- 135/95 - F - Contenidos de la programación televisiva.  
26-02-1996 (2) 22-04-1996 / 27-05-1996

## **Departamento de Hacienda y Administración Pública**

### *Director de Servicios*

- 874/95 - F - Cumplimiento de resolución administrativa.  
30-10-1995 (1) 16-01-1996

### *HAEE/IVAP*

- 401/95 - F - Bolsas de trabajo para sustituciones.  
20-11-1995 (2) 17-04-1996 / 27-05-1996

## **Departamento de Interior**

### *Consejero de Interior*

- 697/94 - F - Actuación policial.  
17-05-1995 (4) 30-08-1995 / 01-12-1995 / **16-01-1996 / 21-02-1996**

### *Directora de Servicios*

- 590/95 - F - Silencio administrativo.  
25-04-1996 (1) 27-05-1996

## **Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social**

### *Directora de Derechos Humanos y de Cooperación con la Justicia*

- 695/96 - T - Falta de centros de internamiento para menores infractores en la CAPV.  
30-09-1996 (1) 26-11-1996

## **Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente**

### *Director de Servicios*

621/96 - F - Anulación de ayudas para la adquisición de vivienda.  
29-07-1996 (1) 23-10-1996

## **B) Diputaciones forales**

### **- Diputación Foral de Bizkaia**

## **Departamento de Bienestar Social**

### *Diputado de Bienestar Social*

186/94 - F - Suspensión de pensión.  
30-01-1995 (6) 22-02-1995 / 20-03-1995 / 03-05-1995  
/ 15-11-1995 / **12-01-1996 / 21-02-1996**

793/95 - F - Solicitud de información acerca de tutela de mayores incapacitados a la Diputación Foral.  
09-10-1995 (3) 28-11-1995 / **12-01-1996 / 19-02-1996**

## **Departamento de Cultura**

### *Diputado de Cultura*

593/95 - F - Rehabilitación de patrimonio histórico-artístico.  
31-07-1996 (1) 27-09-1996

## **Departamento de Hacienda y Finanzas**

### *Diputado de Hacienda y Finanzas*

1077/95 - T - Exención del Impuesto de Bienes Inmuebles a centros religiosos.  
22-05-1996 (1) 17-09-1996

1131/96 - F - Opción de tributación en el IRPF.  
10-10-1996 (1) 25-11-1996

### **- Diputación Foral de Gipuzkoa**

## **Departamento de Hacienda y Finanzas**

### *Diputado de Hacienda y Finanzas*

1164/95 - T - Opción de tributación en el IRPF.  
18-10-1996 (1) 25-11-1996

## **Departamento de Transportes y Carreteras**

### *Diputado de Transportes y Carreteras*

95/96 - F - Autorización de transporte de uso especial.  
26-01-1996 (1) 13-02-1996

## **C) Ayuntamientos**

### **- Territorio Histórico de Álava**

#### *Alcalde de Amurrio*

323/94 - F - Actividades molestas.  
13-10-1994 (6) 23-12-1994 / 23-02-1995 / 21-03-1995  
/ 03-05-1995 / 08-06-1995 / **17-01-1996**

#### *Alcalde de Llodio*

564/95 - F - Silencio administrativo.  
22-11-1995 (2) 16-01-1996 / 21-02-1996

#### *Alcalde de Vitoria/Gasteiz*

191/95 - T - Actividades molestas.  
18-06-1996 (2) 02-10-1996 / 23-10-1996  
481/95 - F - Sanción de tráfico.  
30-11-1995 (1) 16-01-1996  
12/96 - F - Sanción de tráfico.  
16-04-1996 (3) 21-05-1996 / 15-07-1996 / 16-09-1996  
83/96 - F - Sanción de tráfico.  
13-03-1996 (2) 19-04-1996 / 21-05-1996

#### *Alcalde de Labastida*

343/96 - T - Tarifa de suministro de agua.  
30-05-1996 (1) 17-09-1996 / 04-11-1996

#### *Alcalde de Oyón/Oion*

63/96O - F - Principios de igualdad, mérito y capacidad en proceso selectivo.  
11-10-1996 (2) 25-11-1996 / 10-12-1996  
16/96 - F - Corte de suministro de agua.  
04-07-1996 (1) 29-07-1996

#### *Alcalde de Salvatierra*

53/96 - F - Actividades molestas.  
29-02-1996 (2) 02-04-1996 / 12-07-1996

## - Territorio Histórico de Bizkaia

### *Alcalde de Bilbao*

- 666/94 - F - Sanción de tráfico.  
26-05-1995 (3) 30-08-1995 / 14-11-1995 / **16-01-1996**
- 51/95 - T - Reconocimiento de responsabilidad por daños en vehículo.  
13-07-1995 (4) 19-10-1995 / 01-12-1995 / **16-01-1996 / 23-02-1996**
- 248/95 - T - Sanción de tráfico.  
23-08-1995 (2) 01-12-1995 / **16-01-1996**
- 574/95 - F - Trámite de audiencia en un expediente administrativo.  
29-11-1995 (2) 17-01-1996 / 13-02-1996
- 615/95 - F - Sanción de tráfico.  
02-02-1996 (1) 19-04-1996
- 275/96 - F - Actividades molestas.  
17-05-1996 (1) 22-07-1996
- 1012/96 - T - Reconocimiento del derecho de realojo.  
15-11-1996 (1) 19-12-1996

### *Alcalde de Bakio*

- 856/96 - F - Contra venta ambulante de pan.  
22-08-1996 (2) 23-10-1996 / 25-11-1996

### *Alcalde de Basauri*

- 729/95 - F - Sanción por infracción del horario de depósito de basuras.  
15-03-1996 (3) 19-04-1996 / 21-05-1996 / 15-07-1996
- 834/95 - F - Sanción por infracción del horario de depósito de basuras.  
03-04-1996 (2) 20-05-1996 / 15-07-1996

### *Alcalde de Carranza*

- 137/96 - F - Interesa que el Ayuntamiento redacte un proyecto de reparcelación.  
13-05-1996 (1) 18-07-1996

### *Alcalde de Durango*

- 187/96 - T - Actividades molestas.  
04-10-1996 (2) 04-10-1996 / 24-10-1996

### *Alcalde de Elorrio*

- 813/95 - F - Actividades molestas.  
28-02-1996 (1) 19-04-1996

*Alcalde de Ermua*

106/96 - F - Actividades molestas.  
11-07-1996 (2) 03-10-1996 / 24-10-1996

*Alcalde de Galdakao*

220/96 - F - Concesión de licencia para reforma de caserío.  
07-06-1996 (3) 18-07-1996 / 17-09-1996 / 23-10-1996

*Alcalde de Getxo*

1121/95 - F - Ejecución provisional de sentencia.  
08-01-1996 (1) 06-02-1996

*Alcalde de Loiu*

1090/95 - F - Solicita licencia para obras de mantenimiento.  
01-04-1996 (1) 23-05-1996

*Alcalde de Ondarroa*

926/95 - T - Impuesto de construcciones.  
22-05-1996 (1) 04-11-1996  
891/96 - F - Concreción de méritos a valorar en concurso para provisión de plazas de profesor de música.  
23-10-1996 (1) 27-11-1996

*Alcalde de Plentzia*

1016/95 - F - Actividades molestas.  
26-02-1996 (1) 19-04-1996

*Alcalde de Zierbena*

464/95 - F - Solicita que el Ayuntamiento de Abanto remita al de Zierbena un expediente en trámite.  
30-06-1995 (5) 19-10-1995 / 01-12-1995 / **16-01-1996 / 23-02-1996 / 24-04-1996**

**- Territorio Histórico de Gipuzkoa**

*Alcalde de Amezketta*

283/95 - T - Actividades molestas.  
13-11-1995 (1) 17-01-1996

*Alcalde de Beasain*

536/95 - F - Reconocimiento de responsabilidad por el Ayuntamiento.  
21-03-1996 (1) 27-05-1996

*Alcalde de Belauntza*

867/95 - F - Procedimiento ilegal de recaudación de tasas municipales.  
22-04-1996 (3) 27-05-1996 / 22-07-1996 / 19-09-1996

*Alcalde de Donostia/San Sebastián*

1062/95 - F - Actuación policial.  
26-03-1996 (1) 07-05-1996

*Alcalde de Hondarribia*

949/96 - T - Grupo de mujeres denuncia la imposibilidad de participar en el Alarde.  
22-08-1996 (2) 05-09-1996 / 07-11-1996

*Alcalde de Eskoriatza*

101/96 - F - Molestias de ruidos ocasionados por una actividad industrial.  
30-05-1996 (3) 23-07-1996 / 02-10-1996 / 07-11-1996

*Alcalde de Oiartzun*

322/95 - F - Retirada de depósito de gas por ubicación ilegal.  
24-04-1996 (1) 27-05-1996

*Alcalde de Rentería*

388/96 - F - Valoración de residencia en un proceso selectivo.  
19-04-1996 (2) 15-05-1996 / 02-07-1996  
12-09-1996 (1) 24-10-1996

**D) Otros organismos públicos**

*Consejo Vasco de la Abogacía*

137/93 - T - Presunta responsabilidad de abogado.  
15-11-1996 (1) 12-01-1996  
645/95 - T - Acceso de colegiados a actas de la Junta de Gobierno.  
16-02-1996 (1) 19-04-1996  
20-06-1996 (2) 17-09-1996 / 28-11-1996

*Consortio de Aguas*

206/95 - T - Canon de saneamiento.  
13-02-1996 (1) 19-04-1996  
28-08-1996 (1) 04-11-1996

CAPÍTULO VI  
**CUMPLIMIENTO DE LAS  
RESOLUCIONES DICTADAS  
POR EL ARARTEKO**

El artículo 11 de la Ley 3/985, constitutiva del Ararteko, al identificar las formas a través de las que la institución puede llevar a cabo las funciones que le han sido asignadas, determina la posibilidad de que se dirijan recomendaciones a las administraciones públicas. Esta forma de intervención tiene como objetivo, en la mayor parte de los casos, interesar una modificación de los actos administrativos sometidos a la consideración del Ararteko por haberse llegado a la conclusión de que éstos infringen las previsiones del ordenamiento jurídico. A través de este mecanismo de actuación también puede perseguirse una mejora de los servicios administrativos en el supuesto de que se hubieran constatado algunas deficiencias en la forma en la que estos se prestan. Teniendo en cuenta cuáles son los fines que, mediante el uso de tal procedimiento de intervención, se persiguen, las respuestas obtenidas permitirán valorar los resultados alcanzados por esta institución en la atención de las situaciones que, a criterio del Ararteko, son susceptibles de modificación o de mejora. En este sentido, tal y como hemos reflejado en ocasiones anteriores, 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 público, siendo ese uno de los momentos en los que, a través de la tarea diaria y habitual, se toma verdadera conciencia de la importancia del ser y existir de una institución como ésta.

Las recomendaciones del Ararteko son resoluciones fruto de análisis jurídicos, o de oportunidad, sobre las cuestiones planteadas, una vez atendida la reclamación del ciudadano reclamante en queja y escuchada la administración afectada. Cuando se llega a la conclusión de que, a criterio de la institución, la actuación del órgano administrativo correspondiente ha vulnerado las previsiones del ordenamiento jurídico o se evidencia la posibilidad de mejorar la prestación de un servicio, se le trasladan las consideraciones que han procurado el alcance de ese resultado. Las normas y, en su caso, los criterios organizativos pueden procurar soluciones diferentes para las cuestiones que son sometidas a nuestra consideración, y, por eso, es el ámbito de la interpretación de las normas el único en el que pueden asumirse las discrepancias que, en ocasiones, se mantienen con las administraciones afectadas a la hora de valorar la desatención al cumplimiento de nuestras resoluciones. Asimismo, entendemos que en las cuestiones organizativas, la diversa valoración del criterio de oportunidad también puede ser objeto de discrepancia. Esta idea quiere dejar meridianamente claro, en primer lugar, que cuando se interesa de las administraciones públicas una modificación



de una actuación en la que se ha detectado alguna irregularidad procedimental o sustantiva, o la deficiente prestación de un servicio, esta institución hace un notable esfuerzo fundamentador, teniendo en cuenta el carácter no vinculante de sus decisiones. Por otro lado, se entienden las legítimas discrepancias cuando éstas vienen avaladas por argumentaciones de cierta solidez que, aunque no compartidas, y por ello no susceptibles de estimación, otorguen determinados niveles de credibilidad a la forma en la que el órgano correspondiente actúa. En relación con esta cuestión, resulta conveniente reseñar el hecho de que, aunque sea de forma inhabitual, algunas administraciones, a la hora de trasladarnos su posición en el sentido de no dar cumplimiento a las recomendaciones que les han sido dirigidas, eludan cualquier elemento justificativo de la desatención. Esa carencia de fundamentación puede suponer que la administración requerida, aun disponiendo de elementos de contraste, no los plasme en su respuesta por las razones que considere oportunas. Esta actitud pone de relieve, cuando menos, un déficit de sensibilidad para con la función de esta institución. Por otro lado, también puede ocurrir que esa carencia de fundamento en la desatención derive del hecho de que la administración requerida carece de argumentos para contrarrestar los reflejados en la recomendación, ni siquiera para, desde la discrepancia, poder justificar una posición no coincidente, a pesar de lo cual mantiene su intención de no dar cumplimiento al contenido de la resolución. Esta segunda posibilidad genera a la institución una preocupación mayor, por cuanto pudiere ser relacionada con el carácter no vinculante de los acuerdos del Ararteko y de su condición, exclusiva y particular, de ser «magistratura de la persuasión».

Relacionado con la disposición de algunas entidades respecto a la función del Ararteko en el entramado institucional de nuestra Comunidad Autónoma, merece la pena destacar, no por habitual, sino por lo que tiene de extraordinario, el hecho de que en alguna ocasión se haya puesto en tela de juicio la posibilidad de la intervención de esta institución en los asuntos en los que se denuncia y constata el incumplimiento del ordenamiento jurídico en temas no relacionados con vulneraciones de los derechos incluidos en el Título I de la Constitución Española. Si bien este comentario podría ser incluido en otro apartado del presente informe, su reflejo en este capítulo trae causa del hecho de que el cuestionamiento al que hemos hecho referencia se ha efectuado en la respuesta negativa ofrecida a determinadas recomendaciones. Sin perjuicio de que las administraciones afectadas han recibido las explicaciones oportunas, no está de más recordar que el ámbito material de la actuación de esta institución incluye, sin lugar a dudas, la exigencia a las administraciones públicas del estricto cumplimiento del principio de legalidad. Para justificar tal aserto podemos referirnos al contenido de la exposición de motivos de nuestra ley constitutiva, elemento interpretativo de su parte dispositiva, cuando afirma que «...se trata de un órgano cuya función se orienta al control de la Administración en defensa del derecho de los ciudadanos a ser bien administrados y en garantía del principio de legalidad» y que «...no actúa solo cuando se detectan ilegalidades, sino que también impulsa el cambio de la legalidad». Desde el derecho positivo, a esa misma e indubitada conclusión se llega desde las previsiones contenidas en el

artículo 15 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en relación con el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, así como, lógicamente, del texto de la propia Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución.

En este capítulo del informe vamos a hacer un análisis del grado de cumplimiento de las recomendaciones cuya atención o desatención se ha producido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1996. De las ciento cuarenta y ocho recomendaciones dictadas en el pasado año, así como de las que se encontraban pendientes de respuesta y/o resolución definitiva a 31 de diciembre de 1995, en una se recordaba el cumplimiento de obligaciones legales, diez han sido objeto de revocación o suspensión por diversos motivos, sesenta han sido objeto de atención y veintinueve desatendidas. El resto se encuentra pendiente de que, por parte de la administración correspondiente, se nos dé traslado de su posicionamiento ante la petición formulada, o bien de que la respuesta ofrecida sea objeto del pertinente análisis para alcanzar una conclusión definitiva sobre la problemática sometida a nuestra consideración. El resultado numérico ofrecido es de carácter totalizador, pues engloba tanto las recomendaciones dictadas en expedientes tramitados a instancias de parte como las dictadas en expedientes iniciados de oficio.

A continuación reseñamos, mediante la oportuna descripción, las quejas que han sido objeto de atención y de desatención, así como las que se encuentran pendientes de respuesta y/o de resolución definitiva tanto en expedientes tramitados a instancia de parte interesada como en los expedientes iniciados de oficio.

## **6.1. RECOMENDACIONES PENDIENTES DE RESPUESTA Y/O DE RESOLUCIÓN DEFINITIVA**

### **GOBIERNO VASCO**

#### **Departamento de Educación, Universidades e Investigación**

\* **Expediente 829/95/20.** Se recomendó el análisis de la posible convalidación de la asignatura de «Conjunto Instrumental» correspondiente al conocido como «Plan 66» y la asignatura de «Práctica Instrumental» del nuevo plan LOGSE.

\* **Expediente 1034/95/20.** Se recomendó que se dictara resolución expresa ante una solicitud cursada. La respuesta ofrecida se encuentra pendiente de análisis.

\* **Expediente 701/96/20.** Se recomendó la necesidad de tipificar los costos de funcionamiento requeridos por el Colegio Compañía de María de Donostia/San Sebastián, puesto que su dudosa catalogación como costos correspondientes a actividades complementarias o extraescolares puede llevar a poner en entredicho el régimen de gratuidad establecido en el art. 51.1 de la LODE.

\* **Expediente 1069/96/20.** Dos funcionarios docentes pertenecientes al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria vieron denegada su solicitud de permuta, puesto que la Administración educativa entendió que no reunían la condición impuesta por el art. 56 del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal docente público no universitario, en el sentido de no contar con un número de años de servicio que no difiera entre sí más de cinco.

Es preciso concretar, sin embargo, que tal incumplimiento resultaba de la interpretación que viene haciendo el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, al considerar que la expresión años de servicio comprende la totalidad de los prestados, bien sea en calidad de funcionario interino o funcionario de carrera.

Este Ararteko, atendiendo a la finalidad a la que responde dicha limitación -el evitar que gracias a este sistema excepcional de consecución de nuevos destinos puedan resultar perjudicados intereses de terceros que, a través de los mecanismos ordinarios de provisión y en atención a su antigüedad, bien pudieran tener asegurado el acceso a los destinos permutados- estimó que había de ser el baremo que rige los concursos de traslados el que había de marcar la pauta de los servicios a considerar para determinar el cumplimiento o no de este requisito marcado en el art. 56 del Acuerdo.

Por ello, en tanto que el peso fundamental de la antigüedad a considerar a efectos de traslados recae precisamente sobre los años prestados como funcionario de carrera, se recomendó la revisión de la Resolución por la que se había denegado la solicitud de permuta de estos interesados.

La excepción planteada en su contestación por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación con el fin de justificar la no admisión de la recomendación emitida -necesidad de procurar un trato igual entre los distintos colectivos docentes, habida cuenta la naturaleza de los servicios prestados por el personal proveniente de antiguas ikastolas y la posibilidad de introducir un baremo propio en concursos de traslados de ámbito autonómico- en nada alteró la procedencia de nuestra recomendación, ya que los destinos que se trataban de permutar habían sido obtenidos conforme a la normativa tradicional de los concursos de traslados. En consecuencia, se reitera su cumplimiento.

## **Universidad del País Vasco**

\* **Expediente 47/96/18.** Se recomendó que se atendiese la petición de un funcionario docente, para que su reingreso al servicio activo tuviese unos efectos administrativos y económicos anteriores a los recogidos en la resolución objeto de la queja.

## **Departamento de Cultura**

### **HABE**

\* **Expediente 615/96/18.** Se sugiere a HABE que en próximas convocatorias de subvenciones a euskaltegis homologados se procure una mayor objetivación de los criterios de adjudicación para la Comisión de Baremación. Igualmente, se sugirió evitar los atrasos en el pago de las ayudas concedidas a los euskaltegis.

## **Departamento de Industria, Agricultura y Pesca**

\* **Expediente 144/96/16.** En materia de subvenciones a organizaciones profesionales agrarias, el Ararteko considera imprescindible que la tramitación por el Departamento de Agricultura de las solicitudes de concesión de ayudas, en sus distintas fases, sea absolutamente escrupulosa con los dictados que en materia de procedimiento establecen las disposiciones vigentes, en particular los relativos a forma y plazos de presentación de documentación, etc., en la medida en que de los mismos depende en gran parte la garantía del respeto a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

En lo que se refiere a la valoración de las actividades desarrolladas por las distintas organizaciones profesionales, aun cuando no parezca conveniente establecer previamente una enumeración cerrada de aquellas cuya realización es objeto de una valoración especial, sí resultaría exigible una mínima motivación y fundamentación de los elementos tenidos en cuenta para determinar el porcentaje de subvención asignado, los cuales posibiliten un control *a posteriori* y garanticen el derecho a la tutela efectiva de las organizaciones afectadas.

## **Departamento de Interior**

\* **Expedientes 116/95/19, 140/95/19, 345/95/19, 394/95/19, 421/95/22, 453/95/22, 466/95/22, 558/95/19, 592/95/19, 930/95/19, 1133/95/19 y 99/96/22.** Se recomendó a la Dirección de Tráfico y Parque Móvil la revocación de oficio de sanciones recaídas en expedientes tramitados por infracción de las normas reguladoras del tráfico. Las alegaciones efectuadas por el órgano referido ante las recomendaciones o, en su caso, ante sus reiteraciones, se encuentran 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 detraída al interesado y que posteriormente fue devuelta, pero solo en el montante correspondiente al principal de la deuda ejecutada.

## **Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social**

\* **Expedientes 695/96/21 y 906/96/21.** En dos momentos diferentes se dirigieron a esta institución las abogadas que llevaban los casos de unos menores -dos chicas y un chico- que se encontraban sometidos a medidas judiciales de internamiento. En ambos casos la problemática era semejante y se relacionaba con la carencia de centros adecuados en la CAPV para el cumplimiento de tales medidas. Por ello, en relación con los dos expedientes, formuló a la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia del Gobierno Vasco, las siguientes recomendaciones:

a) Por lo que se refiere a los menores que en la actualidad se encuentran internados en centros situados fuera de la CAPV -en particular, a las niñas sometidas al régimen semiabierto-, deben arbitrarse con urgencia las medidas necesarias para que sean trasladados a centros del País vasco, ya sea preparando habitaciones en los centros existentes -que se convertirían temporalmente en mixtos-, ya sea habilitando pisos u otras residencias.

b) Es preciso actuar con toda prioridad y urgencia en la construcción y puesta en funcionamiento de los centros de internamiento previstos para la CAPV, tanto el centro mixto de Zumárraga (régimen cerrado) como, sobre todo, el centro abierto y semiabierto para chicas en Andoio. Ha de tenerse en cuenta que la carencia de centros adecuados está redundando en el menoscabo de los derechos de los menores afectados.

La respuesta ofrecida se encuentra pendiente de análisis.

## **Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente**

\* **Expediente 431/96/15.** El Ayuntamiento y vecinos de Hernialde denunciaron al de Tolosa porque había autorizado un campo de adiestramiento de perros de caza en un monte vecino, ya que el ruido de los frecuentes disparos producía molestias. El Ararteko formuló una recomendación al Ayuntamiento de Tolosa pidiéndole que ajustara su actuación a la legalidad, ya que se entendía que había sido conculcada. También se dirigió el Ararteko al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco para que inspeccionara la actividad deportiva, ya que, por realizarse en suelo no urbanizable, él tenía atribuida la competencia.

## **Departamento de Sanidad**

### **SVS/Osakidetza**

\* **Expediente 1059/96/20.** Se recomendó la valoración de un curso de planificación familiar alegado por la interesada incoante de la queja que, al reunir los requisitos necesarios para su toma en consideración, entraba dentro del apartado del baremo del concurso de traslados relativo a la formación de postgrado.

\* **Expediente 1155/96/20.** Se recomendó la adopción de las medidas oportunas que permitiesen subsanar el error de valoración cometido con respecto a uno de los aspirantes en la calificación de la primera prueba eliminatoria de facultativos de cirugía general y aparato digestivo, y adecuar, en consecuencia, los demás actos de trámite del proceso selectivo (lista provisional de seleccionados) a esta depurada valoración.

\* **Expediente 1620/96/18.** Se recomendó que se adoptasen las medidas oportunas para atender el derecho de acceso al expediente del concurso-oposición solicitado por una aspirante, como paso previo para plantear un posterior recurso.

### **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. La respuesta ofrecida se encuentra pendiente de análisis.

## **ADMINISTRACIÓN FORAL**

### **Diputación Foral de Álava**

\* **Expediente 1108/96/20.** Se recomendó al Instituto Foral de la Juventud el pleno acceso de los interesados a los expedientes administrativos, en general, y a los relativos a procesos selectivos, en particular, en tanto se trata de garantizar la tutela efectiva de los intereses de éstos. La respuesta otorgada está pendiente de análisis.

\* **Expediente 1223/96/16.** Se recomendó al Departamento de Hacienda que, si tras analizar las actuaciones llevadas a cabo en el expediente, y en atención al relato de los hechos expuestos por el reclamante, se llegara al convencimiento de que la supuesta falta de colaboración de la sociedad que motivó la imposición de una sanción tributaria tuvo su origen en el desconocimiento material de los actos cuya notificación fue infructuosa, y constatará la ausencia de ánimo defraudatorio en la actuación de la misma, procedieran directamente a la anulación de la sanción impuesta.

### **Diputación Foral de Bizkaia**

\* **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. La respuesta ofrecida se encuentra pendiente de análisis.

\* **Expedientes 12/95/16 y 14/95/16 (expediente colectivo).** Los promotores de la queja adquirieron el folleto informativo elaborado por la Hacienda Foral de Bizkaia para la cumplimentación de la declaración del IRPF en el que no existía referencia alguna a la posibilidad de interrumpir el período impositivo por razón de matrimonio, y tampoco el funcionario que les atendió les informó de esta posibilidad; por ello, se recomendó la admisión de la solicitud formulada por los interesados, en el sentido de rectificar la modalidad de tributación ejercitada en la declaración de 1992. La respuesta otorgada está pendiente de análisis.

\* **Expediente 793/95/20.** Se recomendó al Departamento Foral de Bienestar Social que se dictase resolución expresa en relación con todas las solicitudes que formulen los interesados.

\* **Expediente 1077/95/16.** Se sometió a la consideración del Departamento de Hacienda y Finanzas la posibilidad de proponer a las Juntas Generales, para su aprobación mediante norma foral, la declaración de la exención en el Impuesto de Bienes Inmuebles de los centros docentes pertenecientes a la Iglesia Católica, como había ocurrido en los Territorios Históricos de Álava y Gipuzkoa. La respuesta otorgada está pendiente de análisis.

\* **Expediente 1008/96/16.** El deudor principal de una liquidación en concepto de la antigua Contribución Territorial Urbana fue declarado fallido en fecha 17 de diciembre de 1990, y el primer requerimiento al poseedor del bien afecto para el pago sin recargo alguno de la deuda tributaria se produjo en el mes de abril de 1996, para ser más exactos, el día 23.

Parece claro a este respecto que, no mediando en ese período acción administrativa alguna de la que tuviera conocimiento formal el deudor subsidiario, y habiendo transcurrido cinco años y cuatro meses desde que naciera la obligación de pago del poseedor del bien afecto, es decir, desde la declaración de fallido del deudor principal, hay que entender que, en virtud de lo establecido en el art. 64 de la Norma Foral General Tributaria, ha prescrito el derecho de la Administración para exigir el pago de la deuda. Por otro lado, el art. 67 de la misma norma prevé la aplicación de oficio de la prescripción, sin necesidad de que la invoque o excepcione el sujeto pasivo.

Por todo lo expuesto se recomendó al Departamento de Hacienda y Finanzas que anulara las liquidaciones giradas al promotor de la queja, y procediera a la devolución del importe abonado por este concepto el 29 de abril de 1996.

## Diputación Foral de Gipuzkoa

\* **Expediente 399/96/16.** Dado que, tal y como consta en el fundamento segundo de la resolución sometida a la consideración del Ararteko, objeto de previo recurso, la impugnación se produjo el mismo día de la liquidación del IRPF presentada en su modalidad mecanizada, es decir, el 8 de mayo de 1993, y que no existe otra razón aparente que justifique el ejercicio de la opción menos favorable que no sea el desconocimiento de las reglas de cálculo, se recomendó al Departamento de Hacienda y Finanzas la estimación de la solicitud formulada por el interesado, en el sentido de rectificar tal opción. La respuesta otorgada está pendiente de análisis.

\* **Expediente 439/96/16.** Independientemente de la naturaleza que se atribuya, dentro del régimen económico matrimonial, a la vivienda habitual de los reclamantes, ambos son titulares por iguales partes indivisas, como el propio informe del Departamento de Hacienda y Finanzas reconoce, y, si bien quien se subrogó en la hipoteca constituida sobre la misma fue sólo el marido, la escritura advierte en su cláusula séptima que:

*«Sin perjuicio de la acción personal que a la acreedora corresponde, **D. J.Z.U. y D<sup>a</sup> M.C.U.B. constituyen una sola hipoteca a favor de KUTXA...**»*

Por otro lado, es preciso insistir en que precisamente fruto de esta responsabilidad solidaria de los cónyuges frente a la entidad que concedió el préstamo, los pagos comprensivos de la amortización e intereses del mismo son satisfechos con dinero ganancial. Por ello, admitir que tales pagos son afrontados únicamente por el Sr. J.Z., dada su condición de subrogado en la hipoteca, es una mera ficción.

Basándonos en lo expuesto, se recomendó al Departamento de Hacienda y Finanzas la admisión en el IRPF, como inversión en vivienda habitual de la esposa, del 50% de las cantidades abonadas en cada ejercicio por su cónyuge, en concepto de amortización e intereses del préstamo hipotecario solicitado para la adquisición del domicilio familiar. La respuesta otorgada está pendiente de análisis.

\* **Expediente 810/96/20.** Se recomendó al Departamento de Presidencia que se instrumentasen las medidas oportunas que permitieran la adecuada capacitación lingüística del funcionario en prácticas que había planteado la queja ante esta institución.

Al mismo tiempo, se recomendó que, en todo caso, se permitiese al interesado la realización de una segunda prueba de contraste en el marco del convocatoria ordinaria anunciada por el IVAP en orden a la acreditación de perfiles lingüísticos, y que se procediese a colmar el vacío existente en cuanto a los términos y condiciones conforme a las que se ha de desarrollar la formación lingüística de los funcionarios en prácticas al servicio de la Diputación Foral, en



atención a los criterios normalizados por el IVAP. La respuesta otorgada está pendiente de análisis. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Función Pública y Organización Administrativa.

\* **Expediente 904/96/19.** Se recomendó al Departamento de Transportes y Carreteras de la Diputación Foral de Gipuzkoa que, con revocación de una resolución precedente, se reconociera su responsabilidad patrimonial administrativa por los daños sufridos en un vehículo como consecuencia de un accidente de tráfico.

\* **Expediente 1164/96/16.** Se recomendó al Departamento de Hacienda y Finanzas que, atendidas las circunstancias concurrentes en el caso sometido a la consideración del Ararteko, se admitiera la solicitud de modificación de opción de tributación ejercitada en el IRPF y se procediera a la rectificación de las liquidaciones practicadas a los interesados.

\* **Expediente 1391/96/18.** Se sugirió al Departamento de Transportes y Carreteras de la Diputación Foral de Gipuzkoa que, con base en las circunstancias concurrentes autorizase el transporte especial que había solicitado la empresa de transportes escogida por un colectivo de estudiantes universitarios.

## **ADMINISTRACIÓN LOCAL**

### **Ayuntamientos de Álava**

#### **Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz**

\* **Expediente 191/95/22.** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que los servicios técnicos municipales procediesen a realizar una visita de inspección en una actividad hostelera, que había sido calificada como actividad inocua con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 171/85, de 11 de junio, con objeto de poder determinar si la actividad se ajustaba a las condiciones técnicas exigidas por dicho decreto. Al mismo tiempo, se recomendaba que, si de dicha inspección se comprobaba que la actividad no reunía las condiciones técnicas exigidas por el Decreto 171/85, se realizase una valoración sobre la posibilidad técnica de su imposición.

\* **Expediente 548/96/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que se devolviera al reclamante en queja la cantidad que había abonado en concepto de tasas por retirada del vehículo de la vía pública y por su depósito en dependencias municipales, por entenderse que tal actuación había vulnerado las previsiones del ordenamiento jurídico, pues en el caso sometido a nuestra consideración, control de alcoholemia con resultado positivo, el automóvil puede, en todo caso, ser objeto de inmovilización.

\* **Expediente 782/96/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz la revocación de una resolución sancionadora por infracción de las normas reguladoras del tráfico.

### **Ayuntamiento de Barrundia**

\* **Expediente 259/95/15.** Se recomendó que se acomode la normativa sobre el cierre de parcelas y distancias a carreteras a la de la Diputación Foral de Álava. La respuesta ofrecida se encuentra pendiente de análisis.

### **Ayuntamiento de Iruña de Oca**

\* **Expediente 1116/96/17.** Se recomienda al Ayuntamiento de Iruña de Oca que se requiera a los titulares de una actividad de estabulación de ganado bovino para que procedan a su legalización, y que, mientras tanto, se adopten las medidas técnicas necesarias para garantizar que del funcionamiento de la actividad no se deriven molestias a los vecinos de la localidad.

### **Ayuntamiento de Iruraiz-Gauna**

\* **Expediente 367/95/15.** Se denunció la construcción ilegal en Langarica de una caseta del servicio de abastecimiento de agua, a una distancia de la finca vecina inferior a la establecida por las normas subsidiarias. El Ararteko dirigió una recomendación al Ayuntamiento de Iruraiz-Gauna para que examinara si era procedente adoptar medidas de disciplina urbanística.

### **Ayuntamiento de Labastida**

\* **Expediente 343/96/16.** A juicio de esta institución resulta forzado interpretar que se equipare el posible consumo de agua efectuado por el reclamante en una plaza de garaje al de una industria o una bodega de cosechero, habiendo quedado acreditado, además, en algunos períodos el consumo nulo en el inmueble de referencia.

Por todo lo expuesto, se recomendó al Ayuntamiento de Labastida que en defecto de la aplicación de la tarifa por uso doméstico, el servicio competente proceda a la fijación de una tarifa específica para el uso realizado por el reclamante en queja.

### **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 Legutiano**

\* **Expediente 546/96/15.** El Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Legutiano que publicara en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava el texto de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, ya que la normativa vigente así lo exige. La respuesta otorgada está pendiente de análisis.

## **Ayuntamiento de Llodio**

\* **Expediente 620/94/15.** Se recomendó que se investigase la situación patrimonial del Centro Municipal de Formación Profesional, y se aclarase cuál es la situación de las obras de inversión que realiza en el centro. La respuesta ofrecida se encuentra pendiente de análisis.

## **Ayuntamientos de Bizkaia**

### **Ayuntamiento de Bilbao**

\* **Expediente 51/95/15.** Se recomendó que la corporación municipal reconociese su responsabilidad patrimonial y, en consecuencia, que indemnizara los daños sufridos por un vehículo como consecuencia de las deficiencias existentes en una carretera.

\* **Expediente 127/96/22.** Se propuso al Ayuntamiento de Bilbao que se consideraran como actividades hosteleras las bocaterías con cocina.

\* **Expediente 1012/96/15.** El Ayuntamiento de Bilbao firmó un convenio con unos propietarios de viviendas en Bilbao La Vieja, en virtud del cual éstos debían abandonar sus viviendas, que por otro lado se encontraban en situación de ruina, y a cambio el Ayuntamiento les reconocía el derecho de realojo en las condiciones establecidas por la legislación autonómica. Mientras tanto, les ofreció a los vecinos un alojamiento provisional. El Ararteko requirió al Ayuntamiento de Bilbao para que no demorara el realojo definitivo de los propietarios, y concretara en qué promoción de viviendas les iba a realojar.

### **Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena**

\* **Expediente 104/96/15.** La Asociación de Vecinos del barrio Cotarro de Gallarta denunció el Plan Especial de Reforma Interior que estaba tramitando el Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena. El Ararteko dirigió una recomendación a la corporación para que modificara diversos aspectos y rectificara algunos errores. El Ayuntamiento sólo consideró una pequeña parte de las indicaciones del Ararteko.

## **Ayuntamiento de Durango**

\* **Expediente 187/96/22.** Se recomendó que, como medida cautelar, se procediese a la retirada del equipo musical instalado en una actividad hostelera, ya que no se encontraba autorizada en la licencia de actividades del establecimiento. La respuesta otorgada se encuentra pendiente de análisis.

## **Ayuntamiento de Erandio**

\* **Expediente 1209/96/16.** Se solicitó del Ayuntamiento de Erandio la anulación de las liquidaciones giradas en concepto de Impuesto de Radicación al propietario de un pabellón industrial en el que desarrollaba su actividad una empresa arrendataria, puesto que el sujeto pasivo de este impuesto es la persona natural o jurídica que por cualquier título disfrute o utilice los locales objeto de imposición, requisitos que no concurrían en el reclamante.

## **Ayuntamiento de Ermua**

\* **Expediente 106/96/22.** Se recomendó al Ayuntamiento de Ermua que requiriera al titular de una actividad para que retirase el equipo musical que había sido instalado en el establecimiento hostelero, así como que se le indicara la posibilidad de legalizar la instalación del equipo de música, advirtiéndole que no podía utilizarlo hasta el momento en el que se comprobase, por parte de los servicios técnicos municipales, que se habían adoptado las medidas correctoras impuestas en el informe de calificación de la Diputación Foral de Bizkaia.

## **Ayuntamiento de Galdakao**

\* **Expediente 220/96/15.** Un vecino plantea que el Ayuntamiento de Galdakao le había paralizado las obras de rehabilitación de un caserío que acababa de comprar. El motivo era que el Ayuntamiento, al conceder al anterior propietario de dicho caserío la licencia para construir una vivienda unifamiliar, le había puesto como condición que quedara deshabitado. El Ararteko dirigió una recomendación al Ayuntamiento indicando que, conforme al Plan General de Ordenación Urbana de Galdakao, dichas obras se podían autorizar, y que una condición de ese tipo recogida en una licencia de obras sólo podía tener fuerza vinculante para las partes, nunca para terceros. La respuesta otorgada se encuentra pendiente de análisis. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Urbanismo y Vivienda.

## **Ayuntamiento de Lekeitio**

\* **Expediente 361/96/22.** Se planteó ante el Ayuntamiento de Lekeitio la posible ilegalidad de trasladar a la comunidad de vecinos denunciante los costes de la realización de un informe técnico sobre comprobación de niveles acústicos

en un establecimiento hostelero, que había sido contratado a un laboratorio de sonido. En su respuesta, el mencionado Ayuntamiento señalaba que, si bien el servicio de vigilancia de las actividades debía ser prestado por el municipio, el coste de este servicio podía ser trasladado al contribuyente mediante el cobro de una tasa, razón por la cual estaba previsto aprobar la correspondiente Ordenanza fiscal. A la vista de esta información, el Ararteko consideró que, al acordarse el traslado del costo del servicio de una sonometría a la comunidad de propietarios afectada, esta entidad local había infringido el principio de legalidad tributaria, ya que se había reclamado el pago de una prestación patrimonial en un momento en el que no se había aprobado la Ordenanza fiscal que preveía su exacción. En este sentido, se indicaba a esta corporación local que se entendería cumplida la recomendación si se acreditaba que tal liquidación había sido finalmente revocada por el órgano municipal competente o si, una vez satisfecha, se había procedido a reintegrar su importe a la comunidad de vecinos afectada. La respuesta otorgada está pendiente de análisis.

### **Ayuntamiento de Maruri-Jatabe**

\* **Expediente 841/96/15.** Un vecino denunció al Ayuntamiento de Maruri-Jatabe por su inactividad ante las denuncias que había presentado contra su vecino por depositar coches fuera de circulación delante del portal del caserío. El Ararteko remitió una recomendación al Ayuntamiento indicándole que, por tratarse de una actividad ilegal en el suelo no urbanizable, debería requerir al titular de los vehículos para que los retirara. El Ayuntamiento mostró su disconformidad con la recomendación del Ararteko y la rechazó.

### **Ayuntamiento de Ondarroa**

\* **Expediente 926/95/16.** Se recomendó que se procediera a la anulación de la liquidación girada a la reclamante en concepto de Impuesto sobre Construcciones, Obras e Instalaciones, y a la práctica de una nueva liquidación cuya base imponible coincidiera con el presupuesto de ejecución material de la obra, para cuya realización se concedió la correspondiente licencia, y que en ningún caso debería incluir los honorarios profesionales y el beneficio industrial.

### **Ayuntamiento de Portugalete**

\* **Expediente 910/96/22.** Se recomendó al Ayuntamiento de Portugalete que instase al titular de una actividad de bar para que presentara en el plazo de dos meses un proyecto para legalizar el equipo musical que tenía instalado.

### **Ayuntamiento de Zalla**

\* **Expediente 200/96/22.** Se recomendó al Ayuntamiento de Zalla que trasladara la Escuela Taller a un emplazamiento en el que el uso dotacional

socioeducativo estuviera permitido por las normas subsidiarias vigentes en ese municipio, así como que la referida entidad local pusiese a disposición de la Escuela Taller los recursos humanos y presupuestarios necesarios para que el proyecto pudiera continuar en su nueva ubicación.

### **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. La respuesta ofrecida se encuentra pendiente de análisis.

\* **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/Abanto-Zierbena, del que se había segregado. La respuesta ofrecida se encuentra pendiente de análisis.

### **Ayuntamientos de Gipuzkoa**

#### **Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián**

\* **Expediente 754/96/19.** Se recomendó la revocación de la sanción impuesta en un expediente tramitado por infracción de las normas reguladoras del tráfico por haberse constatado irregularidades procedimentales de carácter invalidante.

\* **Expediente 1340/96/16.** A juicio de esta institución, la derivación de la responsabilidad al adquirente por afección del inmueble al pago del impuesto, efectivamente, exigiría la declaración de fallido del obligado principal, en este caso el promotor de la queja. Pero concurre una circunstancia que, a nuestro modo de ver, impide considerar procedente el inicio de la vía ejecutiva, con aplicación del recargo del 20%, y no es otra que la información facilitada por la oficina gestora del impuesto en el momento de producirse el hecho imponible, es decir, la Hacienda Foral de Gipuzkoa, que determinó que el reclamante diera por resuelta la polémica con el envío del acuse de recibo a la adquirente del inmueble.

Todo ello nos llevó a recomendar al Ayuntamiento de San Sebastián que diera un nuevo plazo de ingreso voluntario al reclamante, en la medida en que, si bien ha de reputársele obligado principal, el procedimiento tramitado en sus distintas fases ha estado viciado por la información facilitada al mismo. La respuesta otorgada está pendiente de análisis.

#### **Ayuntamiento de Beasain**

\* **Expediente 1154/96/18.** Se sugirió al Ayuntamiento que en la reglamentación del uso del tabaco y su aplicación tuviese en cuenta los principios

informadores de la normativa reguladora de su consumo, favorable a que, en caso de conflicto, prevalezca el derecho del no fumador.

### **Ayuntamiento de Hondarribia**

\* **Expediente 949/96/21.** El colectivo Bidasoaldeko Emakumeak denunció ante el Ararteko que, en Hondarribia, se les negaba el derecho a participar en el Alarde por el hecho de ser mujeres. Esta institución dirigió dos recomendaciones al Sr. Alcalde de la citada localidad:

a) En aplicación de la obligación constitucional de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva, se le recordó su deber de impulsar las modificaciones que fuesen necesarias en la normativa que impide la participación de las mujeres en el Alarde. Del mismo modo, se instaba a la corporación a velar para que todos los ciudadanos que lo desearan pudieran participar en el Alarde, sin distinción alguna por razón de sexo.

b) Se recomendaba, asimismo, al Alcalde que ejerciese una labor de mediación entre las distintas posiciones y sensibilidades, fomentando el diálogo y las soluciones conciliadoras para facilitar la celebración cordial de la fiesta. Se advertía que los procesos sociales de asentamiento de los valores democráticos precisan de una intervención decidida de los responsables públicos.

Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Cultura.

### **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 respuestos. La respuesta ofrecida está pendiente de análisis.

### **Ayuntamiento de Lasarte-Oria**

\* **Expediente 898/96/16.** Se recomendó al Ayuntamiento de Lasarte la anulación del recargo de apremio aplicado sobre el principal de una liquidación girada al reclamante en concepto de Impuesto Sobre Vehículos de Tracción Mecánica, en la medida en que el contribuyente había ingresado en plazo el importe derivado de una liquidación anterior practicada erróneamente por la corporación. La respuesta ofrecida está pendiente de análisis.

### **Ayuntamiento de Pasaia**

\* **Expediente 1104/95/15.** La asociación de vecinos de la calle Pescadería de Pasaia denunció la pasividad e inoperancia del Ayuntamiento ante la situación de deterioro urbanístico del barrio. El Ararteko se dirigió al Ayuntamiento

indicándole los pasos a seguir, haciendo hincapié en la necesidad de declarar la ruina de las construcciones industriales, de reparcelar y de gestionar los dos Planes Especiales de Reforma Interior del barrio. La respuesta ofrecida está pendiente de análisis. Para un mejor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección del quejas del área de Urbanismo y Vivienda.

### **Ayuntamiento de Rentería**

\* **Expediente 446/96/19.** Se recomendó que se modificara una autorización para el uso de un garaje en el sentido de que se suprimiera de las condiciones impuestas para su plena efectividad la de la exigencia del depósito de una cantidad para garantizar el mantenimiento de la acera por la que había de transitarse, siendo así que tal acera no existía.

### **Ayuntamiento de Soraluze/Placencia de las Armas**

\* **Expediente 3/96/15.** Un grupo ecologista denunció al Ayuntamiento de Soraluze-Placencia de las Armas por permitir instalar una antena en la cima de un monte protegido. El Ararteko recomendó al Ayuntamiento que tramitara correctamente la licencia, ya que existían irregularidades de procedimiento, y que redactara cuanto antes sus normas subsidiarias. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Urbanismo y vivienda.

### **Ayuntamiento de Tolosa**

\* **Expediente 431/96/15.** El Ayuntamiento y vecinos de Hernialde denunciaron al de Tolosa porque había autorizado un campo de adiestramiento de perros de caza en un monte vecino, ya que el ruido de los frecuentes disparos producía molestias. El Ararteko formuló una recomendación al Ayuntamiento de Tolosa pidiéndole que ajustara su actuación a la legalidad, ya que se entendía que había sido conculcada. También se dirigió el Ararteko al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco para que inspeccionara la actividad deportiva, ya que, por realizarse en suelo no urbanizable, él tenía atribuida la competencia. La respuesta ofrecida está pendiente de análisis.

## **OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS**

### **Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia**

#### **Consortio de Aguas**

\* **Expedientes 206/95/16 y 1072/96/16.** El Consorcio de Aguas del Gran Bilbao, previo el correspondiente acuerdo de los municipios asociados,



deberá adecuar el cobro del canon de saneamiento a los nuevos condicionantes introducidos por la legislación de haciendas locales, en particular en lo relativo a la aprobación de las respectivas ordenanzas fiscales y a la determinación mediante las mismas de los elementos esenciales de esta tasa, tales como el hecho imponible, los sujetos pasivos, exenciones, etc.

Entre tanto, deberán anularse las liquidaciones giradas por este concepto a aquellos usuarios del servicio de abastecimiento de agua que se ven en la imposibilidad de utilizar la red general de saneamiento.

### **Mebisa - Metro Bilbao**

\* **Expediente 968/96/22.** Se planteó a Metro Bilbao la conveniencia de que reintegrase el importe de los dos viajes que habían sido cobrados en exceso al titular de un bonometro, ya que de las actuaciones llevadas a cabo por el Ararteko se desprendía que toda la información que esta sociedad había facilitado a esta institución sobre el uso y características del bonometro no se encontraba al alcance de los ciudadanos mediante su exposición en los vestíbulos y andenes de las estaciones, tal y como indicaba el art. 19 del Reglamento de viajeros de Metro Bilbao. Asimismo, el Ararteko sugirió a Metro Bilbao que se mejorase la información que sobre las condiciones de utilización del bonometro se encontraba a disposición de los usuarios de esta línea de metro, con objeto de evitar que pudieran volver a producirse en un futuro este tipo de situaciones.

### **Administraciones corporativas**

#### **Consejo Vasco de la Abogacía**

\* **Expediente 645/95/20.** Se recomendó el acceso de los colegiados a las actas de las Juntas de Gobierno de los respectivos colegios.

#### **Colegio de Abogados de Bizkaia**

\* **Expediente 137/93/16.** En reunión ordinaria celebrada el pasado 12 de julio de 1996, el Consejo Vasco de la Abogacía resolvió, estimándolo parcialmente, el recurso de alzada interpuesto ante el mismo por el promotor de la queja, contra la resolución dictada sobre el particular por el Ilustre Colegio de Abogados de Bizkaia.

El apartado 2º de la citada resolución del Consejo, consistía en,

*«Interesar de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia para que se dirija al recurrente, recurrido y compañía aseguradora, ofreciendo el procedimiento de arbitraje, con el fin de determinar la procedencia y cuantía, en su caso, de la supuesta responsabilidad civil de la letrada, y en otro caso, indicar al reclamante, en su expresada comparecencia de viudo y heredero de D.<sup>a</sup> M. C. G., que ha*

*de ser en la vía civil ordinaria en la que deberá instar cuanto a reclamación civil sea procedente.»*

Transcurrido un mes desde que se dictara la referida resolución, el interesado manifiesta que por parte de ese colegio no ha recibido ofrecimiento alguno de las acciones mencionadas, por lo que se recomendó al Colegio de Abogados de Bizkaia que instara la agilización, en la medida de lo posible, del procedimiento. La respuesta otorgada está pendiente de análisis.

## 6.2. RECOMENDACIONES DESATENDIDAS

### GOBIERNO VASCO

#### Departamento de Educación, Universidades e Investigación

\* **Expediente 506/96/20.** Una docente perteneciente al cuerpo de profesores de enseñanza media cuestionó la adjudicación forzosa, en el concurso de traslados, de una vacante de perfil lingüístico dos (PL2, en adelante), teniendo en cuenta su condición de opositora de castellano, así como que su certificado idiomático (EGA) no guardara relación alguna con su trayectoria profesional (formación lingüística a cargo de la Administración educativa, etc.)

Comprobada la ausencia de previsión alguna, tanto en las bases de la convocatoria que rigieron el acceso de esta funcionaria como en la normativa que regula la provisión de puestos de trabajo docentes, que pudiera permitir la adjudicación cuestionada, el Ararteko recomendó la revisión de oficio de la adjudicación de destino efectuada a esta interesada.

La Administración educativa sostuvo, sin embargo, la posibilidad de proceder a dicha adjudicación en atención a la facultad genérica de adjudicar destino de oficio en función de las especialidades de las que sean titulares los concursantes forzosos, no atendiendo la recomendación formulada por esta institución. Para un mayor conocimiento sobre el asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Función Pública y Organización Administrativa.

\* **Expediente 304/96/18.** Se recomendó al Departamento de Educación que antes de admitir una u otra solicitud de prematrícula consultase a los padres sin decidir de oficio. Se trataba de un procedimiento específico de apertura de prematrícula abierto después de la oferta inicial. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Educación.

#### Universidad del País Vasco

\* **Expedientes 246/95/20, 619/95/20, 852/95/20 y 853/95/20 (expediente colectivo).** En opinión de esta institución, la vigente normativa

de tasas y precios públicos no permite, en el ámbito de la CAPV, el reconocimiento de la exención del pago de matrícula en favor de los funcionarios e hijos de funcionarios, a salvo la vía convencional a la que puede reconducirse este beneficio para el personal de la propia UPV/EHU. Por ello, no cabía plantear reproche alguno a la normativa de gestión académico docente vigente para el curso 95-96. Sin embargo, cuatro expedientes de queja tramitados por el Ararteko hacían referencia a solicitudes de exención formalizadas el anterior curso académico 94-95.

A juicio de la UPV/EHU, la tramitación de estas solicitudes debía quedar referida al acuerdo de Junta de Gobierno de 9 de junio de 1994, en la que se vino a establecer la exigencia de un determinado rendimiento académico para el efectivo reconocimiento o renovación de la exención que hasta entonces se había aplicado pacíficamente a los funcionarios e hijos de funcionarios (precisamente la ausencia de este mínimo rendimiento académico parecía haber provocado, en el caso de las quejas planteadas ante la institución, la no renovación de las exenciones solicitadas).

La limitación aprobada en este acuerdo de Junta de Gobierno, de 9 de junio de 1994, en el sentido de condicionar el reconocimiento o renovación de la exención a la obtención de un determinado rendimiento académico, carecía, en opinión de esta institución, de todo título habilitante.

Por todo ello, se recomendó la revisión de las resoluciones denegatorias acordadas en el caso de los cuatro incoantes de las quejas, proponiendo la concesión de las exenciones solicitadas para el curso 94/95.

## **Departamento de Cultura**

### **EITB**

\* **Expediente 135/95/22.** ETB desatendió la recomendación que le fue dirigida para que se pospusiera el horario de emisión de la serie de dibujos animados «Dragoi Bola», así como el de todos aquellos programas que contuviesen escenas de pornografía o violencia gratuita, por cuanto dichas emisiones podían ser susceptibles de perjudicar el desarrollo mental o moral de los menores. Asimismo, se recomendó que estos programas se emitiesen entre las veintidós y las seis horas, y que a su emisión precediera una advertencia acerca de su contenido por medios acústicos y ópticos. ETB esgrime como argumento para justificar su postura que el art. 17.2 de la Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación al ordenamiento español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, incorpora un amplio elenco de conceptos jurídicos indeterminados y que el espacio de dibujos animados «Dragoi Bola» se emite fuera de la programación infantil, a las 21:00 horas, puesto que se trata de una serie que no está dirigida directamente al público infantil. Al mismo tiempo, mantiene que no considera como argumento suficiente la denuncia de una sola persona, ni la mención de la legislación vigente

al respecto. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Cultura y Bilingüismo.

### **Departamento de Comercio y Turismo**

\* **Expediente 1144/95/22.** Se recomendó en un primer momento al Ayuntamiento de Balmaseda que se procediese a hacer efectivo el decomiso de los productos ofertados propuesto por la Delegación de Comercio, Consumo y Turismo, ya que la empresa que ejercía la modalidad de venta a distancia y a domicilio de congelados en ese término municipal carecía de las preceptivas licencias que le autorizaran a tal efecto, y porque había quedado acreditado por el Veterinario Comarcal de Salud Pública de las encartaciones que esos alimentos no estaban pasando la inspección sanitaria necesaria para que un producto pueda ser ofrecido a la venta. En respuesta a la recomendación, la entidad local manifestó que si, previo informe desfavorable, resultase suficientemente acreditado que ciertos productos no cumplen con las condiciones higiénico-sanitarias legalmente establecidas, con sus propios medios procedería al decomiso de los mismos. Sobre el resto, sólo procedería al decomiso si desde el Gobierno Vasco se facilitaban los medios para su transporte y almacenaje.

### **Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente**

\* **Expediente 621/96/15.** Una ciudadana planteó que el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco le había requerido para que devolviera las ayudas percibidas por importe de medio millón de pesetas. El Ararteko se dirigió al Consejero pidiendo que tuvieran en cuenta las circunstancias del caso, así como la situación familiar: el piso que pretendía adquirir la interesada era la propia vivienda familiar, que había sido subastada y adjudicada a un banco acreedor. La Administración autonómica contestó que rechazaba tal sugerencia, ya que jurídicamente esa situación no estaba prevista en la normativa reguladora de las ayudas para la adquisición de viviendas, y porque, después de recibir ayudas, la vivienda se había escriturado por un precio inferior al declarado, sin que la interesada lo hubiera comunicado a la Administración.

### **Departamento de Sanidad**

#### **Osakidetza**

\* **Expedientes 641/96/18 y 642/96/18 (expediente colectivo).** Se recomendó a Osakidetza que arbitrara las medidas oportunas para reconducir los criterios de valoración empleados por el tribunal calificador de las pruebas para auxiliares administrativos, de tal modo que los opositores que hubiesen obtenido el 50% de la puntuación total de la primera prueba de la fase de oposición pudiesen realizar la segunda prueba. Para un mayor conocimiento del asunto

nos remitimos a la selección de quejas del área de Función Pública y Organización Administrativa.

## **ADMINISTRACIÓN FORAL**

### **Diputación Foral de Álava**

\* **Expediente 329/96/20.** Una candidata a sustituciones de auxiliar de enfermería del Instituto Foral de Bienestar Social de Álava sometió a la consideración de esta institución la decisión de dicho instituto de excluirla de las listas para la cobertura de necesidades interinas, debido a la existencia de informes negativos sobre su rendimiento y aptitud.

Planteada la correspondiente petición de información, el Ararteko comprobó que para la adopción de tal medida no se había seguido el cauce procedimental oportuno, y por ello hubo de recomendar que: 1) en futuras separaciones de candidatos a listas de sustituciones, y aun cuando no medie una efectiva prestación de servicios, se proceda a instruir el oportuno expediente contradictorio, de forma que se salvaguarde la necesaria tutela de los intereses de los afectados; y 2) que en el caso de la interesada y en el supuesto de que con anterioridad a la conformación de una nueva lista de sustituciones fuese viable la prestación de nuevos servicios, se procediese a la instrucción del correspondiente expediente, de forma que pudiesen constatarse, con las debidas garantías, las irregularidades de conducta imputadas a la interesada. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Función Pública y Organización Administrativa.

### **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 Ararteko. Planteada una inicial petición de información, el Viceconsejero de Seguridad Social del Gobierno Vasco resaltó el carácter necesariamente subsidiario de estas pensiones. No obstante, como quiera que el propio Departamento Foral de Bienestar Social admitía la equiparación de la separación 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 593/95/18.** Se sugirió al Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Bizkaia que se estudiase la posibilidad de una ejecución subsidiaria en unas obras para detener el deterioro de un edificio al que se había incoado un expediente de declaración de monumento histórico artístico. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Cultura y Bilingüismo.

### **Diputación Foral de Gipuzkoa**

\* **Expediente 286/95/19.** El Departamento de Transportes y Carreteras no aceptó una recomendación en la que se solicitaba que se iniciaran los trámites pertinentes para declarar prescrita una sanción impuesta en un expediente incoado por infracción de la normativa de carreteras, a pesar de que el Departamento de Hacienda y Finanzas aceptó la que en el mismo sentido le fue remitida con fundamento en los mismos argumentos. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Hacienda.

\* **Expediente 623/95/16.** A juicio de esta institución está claro, y ha sido reiterado por la jurisprudencia, que la transmisión global del patrimonio empresarial con continuación de actividad en la fecha en que se produjo la adquisición por el reclamante en queja no estaba sujeta ni al IVA ni al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Administrativos (ITPAJD), por lo que, sin perjuicio de que su reclamación se encontrara pendiente de resolución por el Tribunal Económico Administrativo Foral (TEAF) de Gipuzkoa, se recomendó al Departamento de Hacienda que procediera a la anulación de la liquidación girada.

\* **Expediente 203/96/16.** Desde una óptica de idoneidad y acercamiento de las normas a la realidad social que pretenden regular, el Ararteko consideró mejorable la configuración de la deducción por custodia de niños contemplada en el art. 78.3 b) de la Norma Foral del IRPF del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Téngase en cuenta respecto al límite de seis años, que si bien la enseñanza obligatoria comienza efectivamente a esta edad y, por tanto, cabría pensar que a partir de la misma no está justificada la necesidad de una persona que se encargue del cuidado de los menores, en la práctica son numerosas las familias en las que trabajando ambos cónyuges, o el que tiene atribuida su guarda y custodia en los casos de separación y divorcio, el horario laboral y escolar no coinciden, máxime en períodos vacacionales.

Por otro lado, el límite del rendimiento neto en la declaración individual, que actualmente se sitúa en 2.500.000 ptas., se muestra, a juicio de esta institución, insuficiente, si tomamos en consideración que a partir de 20 horas semanales es obligada el alta en la Seguridad Social, lo que sumado a la retribución de la persona encargada del cuidado de los menores, representa un esfuerzo casi inasumible para una persona con esos ingresos.

Por todo lo expuesto, se recomendó a la Hacienda Foral de Gipuzkoa que propusiera a las Juntas Generales, a través del oportuno cauce, la posibilidad de

flexibilizar estos requisitos, elevando tanto el límite de edad como el rendimiento neto del sujeto pasivo.

## **ADMINISTRACIÓN LOCAL**

### **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 al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz la aplicación de los coeficientes reductores que correspondan, a efectos de determinar el valor inicial del período al que se refiere el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos (Plusvalía), y se modifique la liquidación girada al contribuyente, adaptándola al nuevo incremento resultante.

\* **Expediente 83/96/19.** Se recomienda al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz la revocación de una resolución sancionadora dictada en un procedimiento por infracción de las normas reguladoras del tráfico, en el que la propuesta de resolución se había notificado injustificadamente por la vía edictal, y se había constatado que la infracción cometida estuvo afectada por el instituto de la prescripción. Para mayor información consultar la selección de quejas del área de Interior.

#### **Ayuntamiento de Oyón/Oion**

\* **Expediente 16/96/16.** Las previsiones contenidas en la Ordenanza reguladora de la tasa por suministro de agua potable del Ayuntamiento de Oyón/Oion, en cuanto a la posibilidad de rescindir la póliza de abono y proceder al corte del suministro, exigen que exista una negativa «injustificada» a satisfacer el importe del agua, (art. 44.11), cuando en el caso que nos ocupa la falta de justificación era achacable precisamente a la actuación municipal.

Por esta razón, se formuló una recomendación al Ayuntamiento de Oyón/Oion, en el sentido de restablecer el suministro de agua al reclamante, sin perjuicio de la utilización de la vía ejecutiva para el cobro de las cantidades pendientes de abono que motivaron el corte de suministro. Para un mayor conocimiento sobre el asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Hacienda.

### **Ayuntamientos de Bizkaia**

#### **Ayuntamiento de Bilbao**

\* **Expediente 487/95/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao la exoneración del pago de tasas por retirada de un vehículo de la vía pública y

posterior depósito en dependencias municipales, y la puesta del mismo a disposición de su propietario, por entender que la actuación administrativa había infringido las previsiones del ordenamiento jurídico. Para mayor información consultar la selección de quejas en el área de Interior.

\* **Expediente 615/95/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao la revocación de una sanción impuesta en un expediente tramitado por infracción de la OTA, cuya denuncia fue efectuada por persona carente de la condición de funcionario encargado del control del tráfico, sin que el procedimiento correspondiente se hubiere procedido a la ratificación de la misma. Para mayor información consultar la selección de quejas del área de Interior.

\* **Expediente 946/95/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao la revocación de una sanción impuesta en un expediente tramitado por infracción de la OTA, cuya denuncia fue efectuada por persona carente de la condición de funcionario encargado del control del tráfico, sin que el procedimiento correspondiente se hubiere procedido a la ratificación de la misma. Para mayor información consultar la selección de quejas del área de Interior.

\* **Expediente 544/96/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Bilbao la revocación de una sanción impuesta en un expediente tramitado por infracción de las normas reguladoras del tráfico, en el que se había detectado determinadas irregularidades de carácter procedimental y sustantivo. Para un mayor conocimiento nos remitimos a la selección del quejas del área de Interior.

### **Ayuntamiento de Amorebieta-Echano**

\* **Expediente 259/96/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Amorebieta/Echano la devolución a un ciudadano de la cantidad abonada en concepto de tasas por inmovilización en la vía pública de un vehículo que se encontraba antirreglamentariamente estacionado, sin que de su utilización pudiera derivarse un riesgo grave por la circulación, las personas o los bienes. Para mayor información consultar en la selección de quejas del área de Interior.

### **Ayuntamiento de Balmaseda**

\* **Expediente 1144/95/22.** Se recomendó en un primer momento al Ayuntamiento de Balmaseda que se procediese a hacer efectivo el decomiso de los productos ofertados propuesto por la Delegación de Comercio, Consumo y Turismo, ya que la empresa que ejercía la modalidad de venta a distancia y a domicilio de congelados en ese término municipal carecía de las preceptivas licencias que le autorizaran a tal efecto, y porque había quedado acreditado por el Veterinario Comarcal de Salud Pública de las encartaciones que esos alimentos no estaban pasando la inspección sanitaria necesaria para que un producto pueda ser ofrecido a la venta. En respuesta a la recomendación, la entidad local



manifestó que si, previo informe desfavorable, resultase suficientemente acreditado que ciertos productos no cumplen con las condiciones higiénico-sanitarias legalmente establecidas, con sus propios medios procedería al decomiso de los mismos. Sobre el resto, sólo procedería al decomiso si desde el Gobierno Vasco se facilitaban los medios para su transporte y almacenaje.

### **Ayuntamiento de Basauri**

\* **Expediente 965/95/22.** El Ayuntamiento de Basauri desatendió la recomendación propuesta y decidió mantener el Decreto de Alcaldía. En la recomendación elevada, el Ararteko solicitaba que reconociese la responsabilidad patrimonial en la que había incurrido esa entidad local y que, en consecuencia, abonase al promotor de la queja el importe de la prenda estropeada.

### **Ayuntamientos de Gipuzkoa**

#### **Ayuntamiento de Belauntza**

\* **Expediente 867/95/15.** Ciertos vecinos denunciaron el acuerdo del Pleno de Belauntza en virtud del cual la Secretaría del Ayuntamiento no prestaría servicios a aquellos que fueran deudores de las arcas municipales. El Ararteko le dirigió una recomendación al Ayuntamiento indicándole la ilegalidad del acuerdo, ya que no caben más métodos coactivos de recaudación que los previstos en la Ley General Tributaria. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Obras Públicas y Servicios.

#### **Ayuntamiento de Irun**

\* **Expediente 438/96/21.** El colectivo Bidasoaldeko Emakumeak se dirigió a esta institución para denunciar los obstáculos que impedían su participación en el Alarde de San Marcial de Irun. El Ararteko formuló dos recomendaciones al respecto:

a) En virtud de la obligación que el art. 9.2 de la Constitución impone a todos los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva, recordó al Alcalde su deber de advertir a la Junta del Alarde que él preside sobre la ilegalidad del Comunicado de 11 de mayo y, por tanto, sobre la inaplicabilidad de la disposición que establecía que «*el Alarde estará constituido por varones*». Del mismo modo, se instaba a la corporación a velar para que todos los ciudadanos que lo desearan pudieran participar en el Alarde, sin distinción alguna por razón de sexo.

b) Se recomendaba asimismo al Alcalde que ejerciese una labor de mediación entre las distintas posiciones y sensibilidades, fomentando el diálogo y las soluciones conciliadoras para facilitar la celebración cordial de la fiesta. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas de área de Cultura.

## **Ayuntamiento de Oiartzun**

\* **Expediente 322/95/15.** Vecinos de Oiartzun denunciaron al Ayuntamiento por no ordenar la retirada de un depósito de gas de un terreno destinado por el Plan Parcial del Sector a zona verde. El Ararteko le dirigió una recomendación al Ayuntamiento pidiéndole que ordenara trasladar a otro lugar dicho depósito, donde no planteara conflicto con la calificación del suelo.

## **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.

## **OTRAS INSTITUCIONES**

### **Parlamento Vasco**

\* **Expediente 49/96/20.** Un participante en la convocatoria de concurso-oposición para la provisión de una plaza de ujier del Parlamento Vasco (BOPV nº 124 de 30 de junio de 1995), cuestionó la limitación de la valoración de la experiencia previa a aquellos servicios prestados en el Parlamento Vasco, al margen de su adecuación funcional al puesto de trabajo que se trataba de proveer.

Ante la similitud de esta queja con la ya tramitada con motivo de idéntica convocatoria para la provisión de plazas de auxiliares administrativos, el Ararteko, en lo que al fondo de la queja respectaba concluyó, al igual que en el expediente de auxiliares administrativos, la existencia de una vulneración del derecho de igualdad en el acceso a la función pública, máxime cuando nuestras consideraciones anteriores habían sido asumidas por la Mesa de la Cámara.

No obstante, en la convocatoria de ujieres concurrían una serie de circunstancias añadidas (no impugnación de bases, avanzado estado de la tramitación de la convocatoria) cuya transcendencia o alcance jurídico no se pudo obviar.

Así, en línea con recientes pronunciamientos jurisprudenciales, se estimó que el inicial aquietamiento con las bases de una convocatoria no impedía su posterior revisión, cuando se tratara de actos o disposiciones que vulneraran derechos fundamentales (STS de 20 de abril de 1993-RJ 1993/5119 y STC 193/1987 y 93/1995).

De otro lado, sucedía que entre las bases de ambas convocatorias mediaba una diferencia importante en cuanto a los servicios previos susceptibles de ser valorados, al no especificar, esta última de ujieres, los concretos servicios susceptibles de ser valorados en atención a su contenido funcional.

Por todo ello, el Ararteko recomendó que en el supuesto de que se produjera una lesión del derecho a acceder en condiciones de igualdad a un empleo público para cualquiera de los interesados en el proceso selectivo, se procediera

a adoptar las medidas oportunas que permitieran revisar el contenido de las bases de la convocatoria, haciendo extensiva la valoración como mérito de la experiencia profesional previa a los servicios prestados, con funciones similares, en otras administraciones públicas.

La Mesa de la Cámara, consideró, sin embargo, que las circunstancias que concurrían en esta convocatoria de ujieres, a diferencia de la convocatoria de auxiliares administrativos, impedían la admisión de la recomendación formulada por esta institución. Con el fin de motivar su decisión argumentaba la imposibilidad jurídica de proceder a una modificación de las bases de la convocatoria, no sólo por el inicial aquietamiento del incoante de la queja, sino también por el perjuicio que acarrearía a terceras personas, ya que la apertura de un nuevo plazo y la propuesta de baremación de los servicios prestados en otras administraciones supondría tanto como una modificación *ad personam* y constituiría una actuación arbitraria.

A juicio del Ararteko, las alegaciones formuladas por la Mesa de la Cámara en nada alteraban los presupuestos que servían de base a la recomendación, toda vez que se eludía todo pronunciamiento sobre tales presupuestos, así como sobre los precedentes jurisprudenciales en los que estos presupuestos se apoyaron.

### 6.3. RECOMENDACIONES ATENDIDAS

#### GOBIERNO VASCO

##### Departamento de Educación, Universidades e Investigación

\* **Expediente 671/94/20.** Se recomendó que se procediese a cumplimentar la certificación expedida por la Dirección de Función Pública de la Diputación Foral de Álava, en relación con los servicios previos prestados por la interesada incoante de la queja, haciendo constar la naturaleza de la relación de servicios, titulación exigida, condiciones laborales, retribuciones satisfechas y demás circunstancias que definieran las características de tales servicios, de forma que se posibilitase la certificación de dichos servicios en el modo en que se contempla en el RD 1.461/1982, de 25 de junio, por el que se dictan normas de aplicación de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración pública.

\* **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 4/96/20.** Se recomendó la revisión de la resolución de la petición de ayuda universitaria planteada por el interesado incoante de la queja, al comprobarse la existencia de errores en su tramitación.

## **Universidad del País Vasco**

\* **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 Hacienda y Administración Pública**

\* **Expediente 385/95/19.** Se recomendó la revocación de un expediente de apremio tramitado para la exacción forzosa de una multa impuesta por infracción de la normativa reguladora del tráfico por haber llegado a la conclusión de que la sanción originaria había prescrito.

## **HAEE/IVAP**

\* **Expediente 401/95/20.** Se recomendó la reordenación de las actuales bolsas de técnicos medios y superiores en estadística con el fin de garantizar que la selección de los candidatos venga dada por los requisitos y méritos objetivos que se contemplen para la conformación de tales bolsas, y no, de manera aleatoria, por el sistema de llamamiento establecido al efecto.

## **Departamento de Industria, Agricultura y Pesca**

\* **Expediente 482/95/20.** Se recomendó que, en previsión de futuras necesidades en el servicio de inspección de pesca, se procediese a la conformación de una bolsa de candidatos a sustituciones, en atención a los principios de igualdad, mérito y capacidad que han de presidir el acceso a la función pública.

\* **Expediente 908/95/16.** Se recomendó a la Empresa Naturgas, concesionaria del suministro de gas natural, que corriera con los gastos de instalación de una escalera que permitiera a sus operarios la toma de los consumos en una comunidad de propietarios.

## **Departamento de Interior**

\* **Expediente 590/95/19.** Se recomendó al Departamento de Interior del Gobierno Vasco que se diera formal respuesta a la información que un ciudadano había solicitado en relación con la existencia o no de antecedentes policiales.

\* **Expediente 510/96/16.** Se recomendó a la Dirección de Juego y Espectáculos del Departamento de Interior del Gobierno Vasco que autorizara el desprecinto de las tarjetas del juego mediante boletos, previa la acreditación por la empresa adjudicataria de la presentación de la autoliquidación de la correspondiente tasa fiscal. Para un mejor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Hacienda.

## **Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social**

\* **Expediente 1118/95/16 y 73 expedientes más (expediente colectivo).** Se recomendó al Protectorado de Fundaciones, una vez apreciada la existencia de indicios suficientes para entender que la subida de cuotas pretendida por la Fundación Estadio era contraria a la Ley Vasca de Fundaciones, el análisis de la problemática suscitada y la adopción, en su caso, de las medidas tendentes a garantizar los derechos de los afectados. Como consecuencia de ello, la Junta de Patronato de la Fundación anuló la subida propuesta.

## **Departamento de Sanidad**

### **Osakidetza**

\* **Expediente 244/96/18.** Se recomendó a Osakidetza que se diese respuesta a una petición de información relacionada con la plaza anteriormente desempeñada por un interino.

\* **Expediente 830/96/20.** Se recomendó la realización de nuevas pruebas de idiomas a todos aquellos opositores que ante la urgencia y limitada publicidad con la que fue anunciada la segunda convocatoria y ante el adelanto horario que la misma implicaba, se vieron imposibilitados para concurrir a la prueba. Para mayor información sobre el asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Función Pública y Organización Administrativa.

## **ADMINISTRACIÓN FORAL**

### **Diputación Foral de Álava**

\* **Expediente 741/96/19.** Se recomendó al Departamento de Hacienda de la Diputación Foral de Álava que el texto del modelo de providencia de apremio que se utiliza en los procedimientos de esa naturaleza se adecuara a las previsiones del ordenamiento jurídico. Para un mejor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Hacienda.

### **Diputación Foral de Bizkaia**

\* **Expediente 524/95/16.** Se recomendó al Departamento de Hacienda la anulación del recargo respecto de las tasas de juego correspondientes a unas máquinas recreativas, que fueron devueltas por la hacienda guipuzcoana e ingresadas en la Hacienda Foral de Bizkaia. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Hacienda.

\* **Expediente 1131/96/16.** Se sometió a la consideración del Departamento de Hacienda de la Diputación Foral de Bizkaia la posibilidad de acceder a

la solicitud de rectificación de la opción de tributación ejercitada por los interesados en la declaración del IRPF, practicando una nueva liquidación que, manteniendo los datos aportados, aplique la escala conjunta de tipos de gravamen.

\* **Expediente 753/95/19.** Se recomendó al Departamento de Transportes la revocación de una sanción impuesta, por cuanto, a lo largo de la tramitación de un expediente incoado por infracción de las normas reguladoras del transporte por carretera, cometida por parte de un vehículo extranjero, el órgano competente había dirigido toda su actividad punitiva contra la mercantil que había prestado caución suficiente para garantizar el pago de la sanción que, en su caso, pudiese resultar impuesta, en lugar de dirigirse contra la empresa propietaria del vehículo con el que se cometió la contravención perseguida.

### **Diputación Foral de Gipuzkoa**

\* **Expediente 431/94/16.** Se recomendó al Departamento de Hacienda que se admitiera 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 reconociera 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.

\* **Expediente 95/96/18.** Se sugirió al Departamento de Transportes y Carreteras que estudiase alguna alternativa que contemplara a los estudiantes no universitarios en el marco del régimen de autorizaciones para transportes de uso especial. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Obras Públicas y Servicios.

\* **Expediente 286/95/19.** Se recomendó al Departamento de Hacienda que procediera a la revocación de los actos administrativos correspondiente a un expediente de apremio, en el que se había constatado que la sanción impuesta en un expediente por infracción de la normativa reguladora de las carreteras estaba afectada por el instituto de la prescripción. Para mayor información consultar selección de quejas del área de Hacienda.

\* **Expedientes 586/95/16 y 319/96/16.** Se recomendó al Departamento de Hacienda que, dado que el interesado tenía reconocida una invalidez permanente total en el momento de presentar la declaración del IRPF, y esta invalidez se homologa automáticamente por la Diputación en una minusvalía del 33%, hay que entender que en la fecha de devengo del impuesto ya tenía la condición de minusválido y, por lo tanto, derecho a la práctica de la deducción, aunque careciera del certificado expedido al efecto por el Departamento de

Bienestar Social de la Diputación. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Hacienda.

\* **Expediente 289/96/16.** Se recomendó al Departamento de Hacienda que se revocara una liquidación provisional del IRPF, en la medida de que tal actuación no supone sino un acto de gravamen y, por esa razón, no sería contraria al ordenamiento jurídico (art. 105 LRJAPPAC), por cuanto, si bien la Administración tributaria puede practicar una liquidación positiva de esa naturaleza a quien no teniendo obligación de presentar declaración por la cuantía de sus rentas lo hace, no cabe apreciar ninguna otra motivación, distinta del desconocimiento de la normativa fiscal, que impulsara al contribuyente, que tenía unos ingresos inferiores a 800.000 ptas., a presentar una declaración de la que se derivó una cuota a ingresar de 40.816 ptas.

\* **Expediente 613/96/16.** Se recomendó al Departamento de Hacienda que, en aras de los principios de justicia y capacidad contributiva, atendiera la petición de una pareja en el sentido de posibilitar una liquidación del IRPF bajo la modalidad de tributación conjunta, en sustitución de la efectuada bajo modalidad individual, por cuanto, conforme a esta última, hubieron de ingresar determinada cantidad, cuando, de haber optado por la modalidad conjunta, el resultado de la liquidación hubiera sido a devolver.

## **ADMINISTRACIÓN LOCAL**

### **Ayuntamientos de Álava**

#### **Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz**

\* **Expediente 12/96/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz que procediera a la renovación de las tarjetas de usuario de la OTA en las que se observara que el ámbito de su utilización no coincidía con el que realmente estaba aprobado por el consistorio. Para un mejor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Interior.

\* **Expediente 178/96/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz la destrucción de las fotografías y huellas dactilares tomadas a un ciudadano como consecuencia de una detención. Para un mejor conocimiento de la cuestión nos remitimos a la selección de quejas del área de Interior.

\* **Expediente 448/96/15.** Se recomendó al Ayuntamiento la concesión de una licencia para la instalación de una estación de servicio en Vitoria/Gasteiz, previamente denegada, ya que dicho uso en la zona afectada aparecía como autorizado en el Decreto Foral por el que se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana; sin embargo, al publicarse su texto refundido se habían introducido modificaciones dando lugar a que el uso de estación de servicio

pasara de estar permitido a prohibido. El Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz aceptó la recomendación del Ararteko y procedió a subsanar el error en la publicación mediante un nuevo anuncio en el BOTHA.

\* **Expediente 507/96/16.** Se recomendó la anulación de los recargos de apremio aplicados sobre el principal de las deudas liquidadas, pues, sin dudar de la bondad de la iniciativa puesta en práctica por el Ayuntamiento de Vitoria, consistente en el envío de una circular informativa acerca de los plazos de ingreso de los distintos tributos, en la que se ofrecía la posibilidad de domiciliar su pago, a juicio de esta institución, se indujo a confusión a algunos contribuyentes que, convencidos de que los respectivos recibos les serían girados desde ese mismo año a través de las entidades indicadas al efecto, vieron con posterioridad sus deudas incursas en el procedimiento administrativo de apremio. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Hacienda.

### **AMVISA**

\* **Expediente 685/96/20.** Se recomendó la revisión de la reglamentación de este servicio en relación con la obligación impuesta de cambio de contador para todos aquellos supuestos de cambio de titular del contrato de suministro, en tanto en cuanto podía llevar a gastos de difícil justificación cuando no se hubiera completado el período de diez años estimado para lecturas adecuadas.

### **Ayuntamiento de Llodio**

\* **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.

### **Ayuntamiento de Okondo**

\* **Expediente 741/96/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Okondo que se adoptaran las medias precisas para que el texto del modelo de providencia de apremio que se utiliza en los procedimientos de esa naturaleza se adecuara a las previsiones del ordenamiento jurídico. Para un mejor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Hacienda.

### **Ayuntamiento de Salvatierra**

\* **Expediente 53/96/17.** Se recomendó al Ayuntamiento que realizase una visita de inspección en una actividad industrial y que se instase a la legalización de la misma. Para un mejor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Medio Ambiente.



## **Ayuntamientos de Bizkaia**

### **Ayuntamiento de Bilbao**

\* **Expediente 163/96/22.** Se recomendó que se revocase de oficio una sanción impuesta por infracción de la normativa municipal de OTA, debido a que la misma se encontraba prescrita en el momento en que fue notificada.

\* **Expediente 275/96/22.** Se recomendó la clausura cautelar de un establecimiento de hostelería, por carecer de las pertinentes licencias de instalación y de funcionamiento, así como que se requiriese a su titular para que procediera a la legalización del uso asociativo del local. Para un mejor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Medio Ambiente.

\* **Expediente 276/96/16.** Se recomendó que se procediera a la devolución de la cantidad abonada por la interesada en concepto de tasa por la retirada de su vehículo, que ascendía a 8.440 ptas., por cuanto la denuncia formulada por una eventual infracción de las normas reguladoras del tráfico -que se encontraba en el origen de la actuación municipal-, fue objeto de anulación, al ser atendidas las alegaciones de la interesada. Para un mejor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Hacienda.

### **Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana/Abanto-Zierbena**

\* **Expediente 464/95/19.** Se recomendó que la corporación municipal colaborase con el Ayuntamiento segregado de Ciérvana/Zierbena, remitiéndole una copia de los expedientes en tramitación.

### **Ayuntamiento de Bakio**

\* **Expediente 856/96/15.** Se recomendó que, en cumplimiento de la reglamentación técnico-sanitaria reguladora de la venta del pan, actuara tratando de impedir su venta ambulante por estar prohibida, y respecto a la venta a domicilio, la sujetara a los requisitos establecidos por la ley.

### **Ayuntamiento de Basauri**

\* **Expedientes 729/95/19, 834/95/19, 925/95/19, 931/95/19 y 1383/96/19.** Se recomendó al Ayuntamiento de Basauri la revocación de las sanciones recaídas en determinados expedientes tramitados por infracción de las previsiones contenidas en la ordenanza municipal reguladora de la limpieza, en lo referente al horario del depósito de las basuras. Para un mejor conocimiento nos remitimos a la selección de quejas del área de Función Pública y Organización Administrativa.

## **Ayuntamiento de Bermeo**

\* **Expedientes 346/96/16, 610/96/16, 1234/96/16 y 1515/96/16** (expediente colectivo). Se recomendó la anulación de un precepto de la Ordenanza municipal correspondiente que regulaba la figura del abonado del servicio público de suministro de agua, porque tal previsión, que extiende la responsabilidad del precio público a personas distintas a los usuarios del servicio, al no estar contemplada en la Norma Foral de Bizkaia de Haciendas Locales, ha de entenderse carente de soporte jurídico. Asimismo, se recomendó la revocación de las liquidaciones efectuadas al amparo de la anterior previsión. Si en el municipio de Bermeo el pago del servicio de suministro de agua está configurado como un precio público, es evidente que su prestación es de solicitud voluntaria y, por tanto, no cabe la exigencia de su abono a personas que no han manifestado tal voluntad. Estamos ante una prestación de carácter patrimonial impuesta coactivamente, lo que, en virtud de lo previsto en el artículo 31 de la CE supone la aplicación del principio de reserva de ley. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Hacienda.

## **Ayuntamiento de Busturia**

\* **Expediente 362/96/22**. Se recomendó que se adoptaran cuantas medidas estuvieran previstas en el ordenamiento jurídico para garantizar el cumplimiento de una medida correctora impuesta a una actividad de taller de reparación de vehículos.

## **Ayuntamiento de Carranza**

\* **Expediente 137/96/15**. Una vecina denunció al Ayuntamiento de Carranza por no autorizarle a construir en una zona en la que anteriormente sí se había autorizado edificar. El Ararteko formuló una recomendación al Ayuntamiento pidiéndole que promoviera la redacción del proyecto de reparcelación del sector S-3, que posibilitase una autorización para construir que había sido denegada al interesado en queja, cuando anteriormente, en esa misma zona, se había autorizado edificar. Con la recomendación se pretendía acabar con una situación de desigualdad.

## **Ayuntamiento de Elorrio**

\* **Expediente 813/95/17**. Se recomendó que los servicios técnicos municipales procediesen de inmediato a realizar la pertinente visita de comprobación para poder concretar si la actividad en cuestión se ajusta a las medidas correctoras contempladas en la licencia de actividad. Asimismo, se señalaba que, si durante la inspección se comprobaba que la actividad no se ajustaba a las medidas impuestas en la citada licencia de instalación, se procediese de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 y siguientes del RAMINP. Para un mejor

conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Medio Ambiente.

### **Ayuntamiento de Getxo**

\* **Expediente 1121/95/18.** Se recomendó al Ayuntamiento la asunción cautelar de una trabajadora no docente de una ikastola publicada, sin perjuicio de lo que resultase del pronunciamiento judicial definitivo. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Función Pública y Organización Administrativa.

### **Ayuntamiento de Loiu**

\* **Expediente 1090/95/15.** Se recomendó que se autorizaran unas obras de raseo y pintado de fachadas de un taller mecánico, indicándose que, aunque el edificio que lo contenía estaba fuera de ordenación, se trataba de obras de ornato y conservación que deberían ser permitidas. El Ayuntamiento aceptó conceder la licencia, si bien condicionándola a que el taller renunciara al incremento del valor del edificio que supondrían tales obras. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Urbanismo y Vivienda.

### **Ayuntamiento de Ondarroa**

\* **Expediente 891/96/20.** Se recomendó que en las bases de futuras convocatorias para provisión de plazas de profesores de música se incorpore, de manera expresa, el criterio seguido de no valorar los servicios prestados como pianista acompañante.

### **Ayuntamiento de Plentzia**

\* **Expediente 1016/95/17.** Se recomendó al Ayuntamiento que, como medida cautelar, procediera a la clausura de una actividad de gimnasio, ya que la misma carecía de las preceptivas licencias de instalación y apertura, así como que se requiriera al titular del citado establecimiento para que procediese a su legalización.

## **Ayuntamientos de Gipuzkoa**

### **Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián**

\* **Expediente 1062/95/19.** Se recomendó que se adoptaran las medidas oportunas para evitar los problemas que causan en los alrededores de la vivienda de la reclamante ciertos jóvenes que juegan con balones y patinetes. El Ayuntamiento, en cumplimiento de lo solicitado, y sin perjuicio del mantenimiento de

los habituales operativos, adoptó medidas de control que, a criterio del Ararteko, fueron valoradas como positivas, adecuadas y proporcionadas.

### **Ayuntamiento de Beasain**

\* **Expediente 536/95/15.** Se recomendó que se abonara a una vecina la totalidad de los daños causados como consecuencia de la responsabilidad contractual que había asumido por finalizar unas obras fuera de plazo.

### **Ayuntamiento de Eibar**

\* **Expediente 465/96/22.** Se recomendó que los servicios técnicos municipales procedieran a realizar la pertinente visita de comprobación para poder concretar si la actividad en cuestión se ajustaba a las medidas correctoras establecidas en la licencia de actividad. Asimismo, se indicó que, si de dicha inspección se comprobaba que la actividad no se ajustaba a las medidas impuestas en la licencia de instalación, se procediese de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 y siguientes del RAMINP.

### **Ayuntamiento de Eskoriatza**

\* **Expediente 101/96/22.** Se recomendó que mediante Decreto de Alcaldía se requiriera a los titulares de la actividad para que procediesen a la legalización de la misma.

### **Ayuntamiento de Irun**

\* **Expediente 1051/95/15.** Se recomendó que se resolviera y contestara a la solicitud que un vecino había presentado hacía más de un año.

### **Ayuntamiento de Rentería**

\* **Expediente 388/96/20.** Se recomendó la revisión de las bases de la convocatoria para contratación temporal, en régimen laboral, de distinto personal para trabajos de renovación del padrón municipal de habitantes y estadística de población y vivienda, dejando sin efecto la valoración como mérito de la residencia en Rentería.

## **ADMINISTRACION CORPORATIVA**

### **Consejo Vasco de la Abogacía**

\* **Expediente 137/93/16.** Se recomendó que se adoptaran las medidas oportunas tendentes al reconocimiento de los derechos de un ciudadano ante una actuación perjudicial para sus intereses por parte de un letrado en ejercicio.

## **6.4. CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL ARARTEKO EN LOS EXPEDIENTES TRAMITADOS DE OFICIO**

### **RECOMENDACIONES ATENDIDAS**

#### **GOBIERNO VASCO**

##### **Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social**

\* **Expediente 7/96/210.** A raíz de una intervención concreta del Ararteko, relacionada con una persona sorda que tuvo dificultades de comprensión en una vista oral celebrada ante un Juzgado de lo Social, esta institución se dirigió de oficio a la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia del Gobierno Vasco. Tomando como base la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos la accesibilidad a los tribunales en condiciones de igualdad, se formuló la siguiente sugerencia: Resulta conveniente que se adopten las medidas necesarias para disponer de un servicio de traductores de la lengua de signos, de modo que los mismos puedan intervenir en aquellas actuaciones procesales en que se requiera su presencia por tener deficiencias auditivas alguna de las personas implicadas. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Justicia.

#### **ADMINISTRACIÓN LOCAL**

##### **Ayuntamientos de Álava**

###### **Ayuntamiento de Oyón/Oion**

\* **Expediente 63/96/200.** Se recomendó la utilización de sistemas selectivos ya determinados en la legislación de ingreso del personal al servicio de las administraciones públicas (concurso, oposición o concurso-oposición).

Así mismo, se recomendó que únicamente se exigieran aquellas condiciones de ingreso que vengan dadas por los requisitos de desempeño del puesto de trabajo y con absoluto respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad, y, por último, que se valorasen méritos necesariamente ligados a estos principios de mérito y capacidad, salvo que programas tendentes a la reinserción social de personas desfavorecidas justifiquen la toma en consideración de circunstancias económico-laborales de estas últimas.

# **RECOMENDACIONES PENDIENTES DE RESPUESTA Y/O DE RESOLUCIÓN DEFINITIVA**

## **GOBIERNO VASCO**

### **Departamento de Cultura**

#### **EITB**

\* **Expediente 10/96/210.** Ante la negativa de EITB a difundir un spot elaborado por la Asamblea de Mujeres de Bizkaia en relación con el Día Internacional de la Mujer Trabajadora, el Ararteko recomendó al citado ente público que autorizase la emisión del anuncio. Una vez transcurrida la fecha señalada - el día 8 de marzo-, y puesto que el citado spot no había sido emitido, se consideró oportuno ampliar el contenido de la recomendación, entendiéndose que ésta no había perdido virtualidad, puesto que la misma o similares demandas podrían volver a plantearse. Por ello, se reiteró a EITB la conveniencia de que adoptase los argumentos elaborados por esta institución en relación con el supuesto concreto como criterio general para futuras ocasiones, de manera que se permita la emisión de anuncios que promuevan la igualdad de todas las personas. Para un mayor conocimiento del asunto nos remitimos a la selección de quejas del área de Cultura.

### **Departamento de Educación, Universidades e Investigación**

\* **Expediente 12/96/20.** Se recomendó la extensión a las convocatorias de becas y/o ayudas al estudio de los criterios que se siguen a efectos de IRPF o de cualesquiera otros que se estimen más adecuados en el caso de las pensiones compensatorias y anualidades por alimentos en casos de separación y divorcio, todo ello con el fin de evitar las situaciones de doble cómputo de renta, así como de imposibilidad de deducción. La respuesta otorgada se encuentra pendiente de resolución.

### **Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente**

\* **Expediente 67/96/150.** El Ararteko dirigió una recomendación de oficio al Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco para que se redujera el abuso en la utilización del procedimiento expropiatorio de urgencia.

## **ADMINISTRACIÓN FORAL**

### **Diputación Foral de Álava**

\* **Expediente 2/96/160.** En previsión de que se produjeran supuestos similares a los planteados con la Hacienda Foral de Gipuzkoa en materia de cambio de la opción de tributación ejercitada en el IRPF, se recomendó a la Hacienda Foral de Álava la adopción del criterio contenido en la circular del Director General de Hacienda de Gipuzkoa, en virtud de la cual se da al contribuyente la posibilidad de ratificar la opción ejercitada o de variarla. La respuesta ofrecida se encuentra pendiente de análisis.

### **Diputación Foral de Bizkaia**

\* **Expediente 3/96/160.** En previsión de que se produjeran supuestos similares a los planteados con la Hacienda Foral de Gipuzkoa en materia de cambio de la opción de tributación ejercitada en el IRPF, se recomendó a la Hacienda Foral de Bizkaia la adopción del criterio contenido en la circular del Director General de Hacienda de Gipuzkoa, en virtud de la cual se da al contribuyente la posibilidad de ratificar la opción ejercitada o de variarla. La respuesta ofrecida se encuentra pendiente de análisis.

### **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, mediante un panel complementario, con la de la existencia de los siguientes servicios: Larridialdiak/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.

CAPÍTULO VII  
**SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL**



## **7.1. NECESIDAD DE EVITAR EL EFECTO DISCRIMINATORIO DE LOS ANTECEDENTES PENALES**

La preocupación de esta institución por aquellas personas y colectivos que encuentran especiales dificultades para acceder, en condiciones de igualdad, al disfrute de los bienes sociales es constante. En particular, el conocimiento de la problemática por la que atraviesa la persona que ha sufrido una condena penal ha llevado al Ararteko a analizar las consecuencias restrictivas de los antecedentes penales en el ejercicio de algunos derechos.

### **1- Antecedentes penales y reinserción social**

En un Estado de Derecho, la sanción penal es un mal -una restricción de derechos- con el que la sociedad responde a quien ha realizado un hecho que las leyes prohíben por considerarse perjudicial para la comunidad.

Aunque no se ha alcanzado -y quizás no resulte posible- un acuerdo sobre cuáles son los fines que la sociedad persigue mediante la imposición de las penas, existe cierto consenso básico sobre la idea de que un Estado democrático no puede castigar buscando la realización de un ideal de Justicia, sino que la imposición de una sanción ha de pretender la prevención de futuros delitos.

En este sentido, la Constitución recoge, entre los derechos fundamentales de la persona, el principio de que las penas deben orientarse hacia la reinserción social de quien ha delinquido. Ciertamente, esa declaración sólo hace referencia expresa a la pena privativa de libertad y, asimismo, el significado de los conceptos empleados -«*reeducación y reinserción social*»- dista de ser pacífico. No obstante, puede aceptarse que el contenido mínimo del derecho proclamado por la Norma Fundamental consiste en la garantía de que la persona que ha infringido la ley sigue siendo miembro de la comunidad, goza de sus derechos fundamentales -a excepción de los afectados por la condena-, y no debe ser objeto de privaciones o perjuicios diferentes de los establecidos en la Ley como sanción del delito. Dicho de otro modo, la Administración tiene la obligación de establecer los mecanismos necesarios para evitar o contrarrestar los efectos nocivos que puedan derivar de la propia ejecución de la pena y que, desde el momento en que exceden del contenido de la sanción, carecen de justificación.

A nadie se le oculta que la idea expuesta refleja más una aspiración que una realidad. En la actualidad, el mero hecho de haber sido condenado por un delito

y, en particular, la circunstancia de haber estado privado de libertad supone un estigma que produce discriminación, y, a menudo, agrava otros factores de marginalización o de exclusión ya existentes. Por este motivo, parece que el mandato constitucional «*las penas (...) estarán orientadas hacia la reeducación y la reinserción social*»- no sólo obliga a crear un sistema penitenciario que no produzca desarraigo ni otras consecuencias negativas para la persona, sino que, además, crea el deber de la Administración pública de conjurar y anular las inercias y prejuicios existentes en el cuerpo social que dificultan la reinserción de los penados.

En realidad, la mencionada obligación constituye una mera concreción del deber general que incumbe a todos los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva. En esta línea y centrándonos en el objeto de esta reflexión, es preciso mencionar lo dispuesto en la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP). Tras reiterar, en su artículo 1º, que en la reinserción social reside el fin primordial de las instituciones penitenciarias, el art. 73 de la Ley establece:

- «1. El condenado que haya cumplido su pena y el que de algún otro modo haya extinguido su responsabilidad penal deben ser plenamente reintegrados en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos.
2. Los antecedentes no podrán ser en ningún caso motivo de discriminación social o jurídica».

Parece obvio que la disposición mencionada pretende generar una garantía, un medio, para el logro del objetivo de reinserción. Y su texto resulta tan contundente que -como se ha advertido (ver, entre otros, B. MAPELLI, *Principios fundamentales del sistema penitenciario*, p. 319)- su aplicación conllevaría la desaparición misma de los antecedentes penales. Seguramente la voluntad del legislador no iba tan lejos, aunque sí pretendiese limitar las consecuencias de la previa conducta delictiva al ámbito estrictamente penal.

En este sentido, se admite la licitud de los efectos penales de los antecedentes y, de hecho, el nuevo Código penal sigue recogiendo la reincidencia entre las circunstancias que agravan la responsabilidad penal. A pesar de las numerosas y fundadas voces que se alzaron cuestionando la persistencia de esa agravante, el Legislador de 1995 la ha mantenido y, si bien ha reducido su ámbito de aplicación, ha confirmando la obligatoriedad de su apreciación.

Los argumentos en los que se ha pretendido basar la inconstitucionalidad de esa figura poseen notable entidad. La sentencia del 150/91, de 4 de julio, del Tribunal Constitucional (TC) analiza, entre otros, los referidos a la posible contradicción con los principios de culpabilidad por el hecho y de proporcionalidad de la pena, así como la eventual vulneración del principio de igualdad o de prohibición de doble sanción por un mismo hecho. A pesar de que el Alto Tribunal reconoce falta de unanimidad respecto al fundamento de la agravante, rechaza su incompatibilidad con las disposiciones de la Norma Fundamental.

Por tanto, la comisión anterior de un delito de la misma naturaleza sigue siendo tenida en cuenta por los tribunales en el momento de individualizar la

pena correspondiente al autor. No obstante, el mantenimiento de la reincidencia como circunstancia agravante de la responsabilidad penal no significa que el mencionado art. 73.2 LOGP haya quedado vacío de contenido. Por el contrario, supone la excepción: el único efecto admisible -aunque controvertido- de la conducta ya sancionada del sujeto.

Es más, el reconocimiento de que los antecedentes penales suponen un serio obstáculo para la rehabilitación ha provocado una evolución histórica caracterizada por la reducción -lenta pero progresiva- de sus efectos. A la cada vez más estricta delimitación de la agravante de reincidencia, se une -desde 1983- la imposibilidad de apreciarla cuando los antecedentes estuvieren cancelados o hubieren podido serlo.

## 2- Disposiciones legales relativas a los efectos de los antecedentes penales

Paradójicamente, la tendencia reductiva observada dentro del ámbito penal no resulta generalizable. El criterio establecido por el citado art. 73.2 LOGP ha sido expresamente contrariado por varias normas legales posteriores, de las cuales sólo unas pocas tienen rango de ley orgánica (LO). Así, la LO 6/1985, del Poder Judicial, incorpora como causa de incapacitación para el ingreso en la Carrera Judicial la de haber sido condenado por delito doloso mientras no se haya obtenido la rehabilitación.

Por su parte, la LO 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación, establece en su art. 21.2 b) que no podrán ser titulares de centros docentes privados «*quienes tengan antecedentes penales por delitos dolosos*».

Aunque las mencionadas disposiciones, por su generalidad y contundencia, pueden resultar cuestionables, la importancia de las funciones profesionales a las que se refieren y el indudable componente ético-social de las mismas podría justificar la toma en consideración de anteriores comportamientos delictivos.

En este sentido, la sentencia 77/1985, de 27 de junio, en la que el TC examina la constitucionalidad de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), pone de relieve que el requisito de carecer de antecedentes se justifica en razón del objetivo perseguido por la educación -«*el pleno desarrollo de la personalidad humana*», según el art. 27.2 CE-, siendo la prohibición establecida una garantía para la consecución de dicho objetivo. El TC señala a continuación que se trata de una restricción de derechos fundada que, además, está establecida en una ley orgánica lo que, a contrario, da a entender que ese es el único mecanismo legal que permite asociar efectos limitadores de derechos a los antecedentes penales.

Por ello, no resulta clara la justificación de las limitaciones que afectan al ejercicio de otras profesiones y que han sido creadas por leyes ordinarias posteriores a la sentencia citada. Así, por ejemplo, la Ley 19/1988, de Auditoría de Cuentas, señala como requisito para poder ejercer como auditor el carecer de antecedentes penales por delitos dolosos (art. 7.1). Sin cuestionar la entidad de

la citada función ni la conveniencia de que quien la ejerza presente una probidad fuera de dudas, parece que los principios que orientan el ordenamiento jurídico -entre otros, el principio de igualdad, de legalidad de las sanciones y el de reinserción social de quien ha delinquido- deben prevalecer sobre otros planteamientos, a menudo surgidos de prejuicios sociales y morales, inaceptables en una sociedad plural.

El argumento anterior se refuerza con la constatación de que únicamente carecen de aptitud para ingresar en el notariado «*los que se hallaren inhabilitados para el ejercicio de funciones públicas, como consecuencia de sentencia firme*» (Reglamento notarial, art. 7.2).

En el mismo sentido, el Estatuto General de la Abogacía exige como requisito para ejercer como abogado el carecer de antecedentes penales que «*inhabiliten para el ejercicio profesional*». Aunque la redacción no es todo lo precisa que sería de desear, ha de entenderse en el sentido de que la persona no sufra inhabilitación por encontrarse cumpliendo una condena que la establezca. Este es el contenido de la exigencia planteada por la legislación de régimen local cuando -en el art. 135 del RD Legislativo 781/1986- señala que para el acceso a la Función Pública local será necesario no haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio a alguna administración, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas. La misma disposición se recogía ya en el Decreto 315/1964, por el que se aprueba la ley articulada de funcionarios civiles del Estado.

Idéntica filosofía se percibe en la legislación sobre caza, por mencionar un ámbito distinto al de las ocupaciones profesionales. El Decreto 506/1971 establece que no se concederá licencia de caza a quienes estén inhabilitados para obtenerla por sentencia firme que así lo disponga.

Otras disposiciones normativas parten de un enfoque diferente y no derivan efectos automáticos de la mera existencia de antecedentes penales, sino que consideran los mismos como un indicio de peligrosidad que debe ser valorado en cada caso concreto. Es lo que ocurre en el Reglamento de Armas (RD 137/1993) cuando exige para la expedición de la licencia de armas la presentación del certificado de antecedentes penales. Sin embargo, reiterada jurisprudencia exige la comprobación individualizada de la concurrencia de razones objetivas para la denegación, no bastando la mera existencia de anteriores condenas penales (ver, por ejemplo, las sentencias del TS de 05-02-96 ó 07-05-92). No se ignora que, en otros supuestos, los meros «antecedentes de conducta» imposibilitan la obtención de la licencia, lo que podría dar lugar al deslizamiento de algunas valoraciones puramente morales en el juicio sobre la idoneidad de la persona.

Puesto que el pronóstico sobre la conducta futura de una persona entraña siempre dificultades insoslayables, parece que sería conveniente que el juicio sobre la peligrosidad de un sujeto que ha cometido un delito se realizase en el mismo proceso en que se enjuicia éste, estableciendo, si el tribunal lo considera pertinente, las medidas de seguridad adecuadas, de modo que se incrementen las garantías observadas para tomar una decisión que, en su contenido, supone una restricción de la libertad personal.

Hay que tener en cuenta, además, que el nuevo Código penal no sólo ha mantenido sino que, incluso, ha incrementado la aplicación de las penas de inhabilitación y suspensión, por lo que aquellos supuestos en los que resulte conveniente impedir a la persona la realización de una actividad quedan cubiertos por el propio contenido de la pena, sin que sea preciso recurrir a una medida de seguridad y, mucho menos, a otorgar a los antecedentes penales efectos limitadores.

Desde este punto de vista, no resulta fácilmente comprensible la regulación que la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres realiza de las condiciones de carácter personal para el ejercicio profesional. Además de condiciones de capacitación, habla de requisitos de honorabilidad, lo que, de entrada, supone una terminología inaceptable. En desarrollo de la Ley, el art. 37 del RD 1.211/1990 dice:

*«Se entenderá que poseen el requisito de honorabilidad las personas en quienes no concurra ninguna de las circunstancias siguientes:*

- a) Haber sido condenadas, por sentencia firme, por delitos dolosos con pena igual o superior a prisión menor, en tanto no hayan obtenido la cancelación de los antecedentes penales.*
- b) Haber sido condenadas, por sentencia firme, a las penas de inhabilitación o suspensión, salvo que se hubieran impuesto como accesorias y la profesión de transportista no tuviera relación directa con el delito cometido, durante el tiempo por el que se hubiera impuesto la pena.*
- c) Haber sido sancionadas de forma reiterada, por resolución firme, por infracciones muy graves en materia de transporte de conformidad con lo previsto en el artículo siguiente.*
- d) Incumplimiento grave y reiterado de las normas fiscales, laborales y de Seguridad Social.»*

La interpretación del texto debe adaptarse a la reforma efectuada por el Código penal de 1995 pero, en cualquier caso, su redacción sigue siendo confusa y, en algunos aspectos, no quedan debidamente justificadas las exigencias que incorpora. Aceptando -como es lógico- la necesidad de que las personas que se dedican al transporte por carretera acrediten una idoneidad personal para realizar una actividad objetivamente peligrosa, no se entiende por qué la mera existencia de antecedentes, cualquiera que sea la naturaleza de la infracción penal, incide en dicha idoneidad.

### **3- Especial referencia a la Ley del Juego del País Vasco y a otras disposiciones de la CAPV relativas a los antecedentes penales**

Como síntesis de lo que hasta aquí se ha expuesto, debe recalcar la prevalencia de los principios constitucionales de igualdad de trato y de la finalidad de

reinserción perseguida por las penas. Ambos principios se conjugan y se concretan en la disposición contenida en el art. 73.2 LOGP, según el cual los antecedentes penales no pueden ser en ningún caso motivo de discriminación. Únicamente cuando la relevancia de la específica función social lo justifique se pueden tener en cuenta las condenas penales de que la persona haya sido objeto. Pero estos supuestos -siempre excepcionales- deben articularse mediante ley orgánica, puesto que el requisito de carecer de antecedentes para realizar una actividad o profesión supone un evidente recorte de la libertad individual.

#### a) **La normativa vasca sobre la actividad del juego**

Frente al planteamiento anterior, la Ley 4/1991, reguladora de la actividad del juego en la CAPV, impide la obtención de la autorización necesaria para la práctica y organización de los juegos a quien haya «*sido condenado mediante sentencia firme por delitos de falsedad, contra la propiedad o contra la Hacienda Pública, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de autorización*». Esta prohibición, en principio impuesta a los titulares de empresas de juego, se hace extensiva a todo el personal empleado que precise de documento profesional para el ejercicio de sus funciones en dichas empresas.

Como afirma la exposición de motivos de la ley, el sector del juego se considera una parte del entramado económico vasco, por lo que se entiende oportuna la intervención administrativa, tanto en la planificación como en el control de dicha actividad. Sin embargo, esa relevancia económica no fundamenta la exclusión de las personas con determinados antecedentes penales y, mucho menos, cuando se trata de ejercer un trabajo por cuenta ajena. Si la pretendida motivación radica en evitar que personas que han delinquido contra la propiedad tengan contacto o disponibilidad sobre dinero ajeno, habría que impedirles el ejercicio de la casi totalidad de actividades comerciales o empresariales.

Por otra parte, carece de sentido que no se autorice a prestar sus servicios en empresas de juego a quien -por ejemplo- un día utilizó un vehículo ajeno sin autorización y, por el contrario, no encuentre impedimentos el funcionario que fue separado de su cargo por realizar una malversación de caudales públicos.

Tampoco resulta comprensible las razones de la determinación del tiempo durante el que se prolonga la exigencia de no haber sido condenado. El plazo de cinco años es superior al establecido por la ley penal para la cancelación de antecedentes de la mayoría de los delitos, e igual al período de tiempo requerido para la cancelación de las penas graves. En relación con este tema, conviene recordar que, con frecuencia, las sentencias firmes se dictan muchos meses, incluso años, después de la comisión del hecho prohibido, por lo que los efectos discriminatorios de la previa comisión de un delito se prolongan de un modo inaceptable.

Bajo la pretensión -por otro lado inalcanzable- de asegurar la probidad de quien va a intervenir en una actividad de índole económica, se oculta una

discriminación legal basada en una característica personal, como es la de la trayectoria vital. Resulta muy significativa la alusión que hace la exposición de motivos de la ley gallega a «*la incidencia que el juego tiene en la conducta ciudadana y en la moral social*». En el fondo, pervive en la regulación de esta materia un fuerte reflejo de la valoración negativa que la moral tradicional -e incluso la ley penal- establecían sobre los juegos de azar.

En conclusión, ha de apreciarse que el trato desigual que la Ley vasca del juego otorga a quienes han delinquido en el pasado carece de fundamentación y, por tanto, no justifica en absoluto la negación del principio general de no discriminación con base en los antecedentes penales. Sin embargo, la norma mencionada no es la única que incurre en ese defecto. La Ley Foral 11/1989 del Parlamento de Navarra y la Ley 4/1988 de las Cortes Valencianas incorporan la misma exigencia que la normativa vasca, ampliándola incluso a la carencia de antecedentes por delitos contra las personas. Por su parte, las leyes de Cataluña (15/1984), Galicia (14/1985) y Canarias (6/1985) delegan en los correspondientes ejecutivos la delimitación de los requisitos que deberán cumplir las personas o entidades para obtener la pertinente autorización.

En este panorama, destaca positivamente la Ley 2/86 de la CA de Andalucía, que establece como requisito para la obtención del documento profesional «*no haber sido inhabilitado judicialmente para el ejercicio de profesión u oficio relacionados con la actividad del juego*». Puesto que la inhabilitación forma parte del contenido de la pena, la exigencia se adecua a la legalidad.

En síntesis, ha de admitirse que la ley que regula la actividad del juego en el País Vasco -al igual que otras normas tanto estatales como autonómicas- no respeta la prohibición de que los antecedentes penales sean motivo de discriminación. Por el contrario, establece una restricción no justificada a la libertad personal y, en concreto, a la libertad de elección de profesión u oficio, constitucionalmente reconocida. Y, como se describe a continuación, la normativa mencionada puede dar origen a situaciones injustas.

## **b) El caso planteado ante el Ararteko**

Un ciudadano se dirigió a esta institución exponiendo que, tras haber estado empleado en un bingo, tuvo que renovar el carnet profesional para juegos de azar. Formulada la solicitud, el Departamento de Interior la denegó basándose en la existencia de antecedentes penales. En efecto, esa persona había cometido un delito de utilización ilegítima de vehículo de motor -hurto de uso de una moto- cuando tenía 17 años. Casi tres años después de la comisión de los hechos, se le impuso la pena mínima (100.000 ptas. de multa). Puesto que el joven era insolvente, se sustituyó la multa por la pena de 10 días de arresto y se suspendió condicionalmente la ejecución de la misma, lo que significa que se consideró que no era previsible que volviese a delinquir. Pero ello no impidió que se inscribiesen los antecedentes en el correspondiente registro, donde surtirán efecto hasta su cancelación definitiva y, en el caso concreto, esto es, para trabajar como vendedor-

presentador en un bingo, le afectarán hasta ocho años después de la comisión del hecho.

El Ararteko no pudo intervenir para solucionar el asunto planteado, puesto que el Departamento de Interior había respetado plenamente la legalidad, en concreto, lo dispuesto en el ya citado art. 19.4 de la Ley vasca del Juego. Sin embargo, parece evidente que -como el propio reclamante argumentaba- el efecto causado por la aplicación de la norma resultaba desproporcionado e injusto, por ser contrario a los objetivos y a los principios generales que orientan el ordenamiento jurídico.

### **c) Alusión a otras prácticas de la Administración: requisitos exigidos en las convocatorias de oposiciones para cuerpos policiales**

Aunque la queja concreta que dio origen a la formulación de la presente recomendación general se refería -como ha quedado expuesto- a la normativa que regula la actividad del juego, no puede ignorarse que esa discriminación basada en la precedente conducta delictiva no es algo aislado. La exigencia de carecer de antecedentes penales ha sido históricamente condición de acceso para muchas ocupaciones. Y la «normalidad» de esa exigencia ha creado inercias sociales difícilmente superables. Sin embargo, la Administración pública no sólo se encuentra sometida al principio de legalidad, sino que, por mandato constitucional, ha de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea efectiva, removiendo los obstáculos que la impidan.

Desde esta perspectiva, resulta oportuno mencionar -como llamada de atención y sin ninguna pretensión de exhaustividad- algunas convocatorias de empleo público en las que no se ha respetado lo establecido en el art. 73.2 LOGP.

En el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, de 16 de julio de 1993, por el que se convocaba oposición para ingreso como agentes de Policía Local, se establecía como requisito de los candidatos el de «*carecer de antecedentes penales por delitos dolosos*». La misma exigencia se plantea en la Resolución de 7 de octubre de 1994, del Director de la Academia de Policía del País Vasco, por la que se convocaba el procedimiento de selección para plazas de agente de la escala básica de la Ertzaintza.

Frente a las anteriores disposiciones, también se encuentran otras ofertas públicas de plazas similares en las que únicamente se exige no hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas, ni haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio a la Administración. Estas convocatorias, realizadas por los ayuntamientos de Bilbao (BOB de 03-11-1988) y Donostia/San Sebastián siguen la línea que -según se ha expuesto- marca la normativa vigente de régimen local.

La idoneidad de los aspirantes para ocupar una plaza de policía debe ser examinada de forma individualizada y profunda. De hecho, la propia Ley 4/1992, de Policía del País Vasco, establece la siguiente disposición:



*«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, detentan 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,

progresivamente superados, como la sujeción de la mujer al hogar o la exaltación del matrimonio como único vehículo de desarrollo familiar, y se han sentido como propias de un cierto paternalismo compensador de la falta de libertades.

Lo cierto es que el estancamiento de los programas de protección familiar se ha hecho más evidente en los últimos años a causa de la evolución de diversas circunstancias sociales y económicas, como las altas tasas de paro, la inestabilidad del mercado laboral, o la crisis de los sistemas tradicionales de Seguridad Social.

Estas y otras circunstancias no menos importantes han tenido un reflejo difícil de cuantificar en la evolución demográfica de nuestro entorno, pero podemos constatar que asistimos a un progresivo envejecimiento de la población y a la reducción del tamaño de los núcleos familiares.

En el período 1975-1995, el crecimiento vegetativo de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ha pasado de 24.947 a -2.182 (EUSTAT, 1995).

Es decir, que en 1995, sin tener en cuenta los movimientos migratorios, la población de la CAPV ha descendido por sexto año consecutivo debido al mayor número de defunciones que de nacimientos, situándose por debajo del nivel de reemplazo.

Este dato, sin que por sí mismo deba ser preocupante, trae como consecuencia el aumento de la relación entre la población activa y la población dependiente (los jóvenes y los ancianos), con el resultado de que un número relativamente reducido de personas activas tengan que mantener tanto a las generaciones más jóvenes como a las más ancianas.

En todo caso, no debe interpretarse este hecho en el sentido de que la actuación de los poderes públicos en el campo de la protección a la familia deba encaminarse a la consecución de objetivos demográficos, sino desde la perspectiva de aminorar algunos de los efectos negativos que conlleva el tener hijos, tanto en el plano económico como social: acceso a la vivienda, mayores gastos cotidianos, conciliación con responsabilidades laborales, incorporación de la mujer al mercado laboral, etc.).

Se trataría, en definitiva, de favorecer que las familias eligieran libremente el número de hijos que desean.

Desde este punto de vista, la idea central sobre la que descansa la política de reducciones y exenciones a las familias, en general, y a las numerosas, en particular, consiste en reducir las cargas sociales en el momento en que se producen los gastos, para así elevar la renta disponible de las familias y reducir los diferenciales de bienestar derivados de la tenencia y educación de los hijos, especialmente de aquellas familias que contribuyen a la estabilidad o crecimiento demográfico (dos o más hijos). Las estimaciones que al respecto existen cifran la caída de la renta per cápita con el crecimiento del primer hijo al 62% de la renta per cápita de una familia sin hijos, al 48% con el nacimiento del segundo hijo y al 40% con el nacimiento del tercero.

Frente a este modelo de compensación del gasto en el momento de producirse éste, otras medidas, como las desgravaciones y deducciones en los impuestos personales, y fundamentalmente en el IRPF, encuentran limitaciones de índole técnica, que afectan a los niveles de renta más bajos.

Así, por ejemplo, las deducciones por hijos que se aplican en la cuota del IRPF, al igual que ocurre con los gastos de enfermedad o las deducciones por ascendientes y minusválidos, pierden virtualidad en el momento en que los sujetos pasivos del mismo obtienen rentas inferiores a los mínimos que determinan la obligación de presentar declaración, o cuando las retenciones practicadas son inferiores a la suma de las deducciones que tendrían derecho a practicar.

En una palabra, de poco le sirve a un desempleado con hijos y con unos ingresos brutos de 1 millón de pesetas anuales que la normativa del IRPF contemple deducciones de 20.000 ptas. por cada uno de ellos, si la retención practicada ha sido nula o muy inferior a la suma de aquéllas.

Por el contrario, sin perjuicio de otras políticas de fomento sectorial de los poderes públicos, como becas o subsidios, las familias obtienen un beneficio inmediato cuando les son aplicables bonificaciones de un porcentaje determinado en las matrículas de estudios universitarios o en los billetes de transportes públicos, por ejemplo.

## II- **La protección a las familias numerosas en la legislación vigente**

Una vez descrita en líneas generales la justificación de las medidas dirigidas a la protección de la familia, y en particular de las familias numerosas, vamos a describir resumidamente el marco actual de actuación de los poderes públicos en esta materia.

El punto 3 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** establece que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la misma y del Estado.

Por su parte, el artículo 23 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** de diciembre de 1966 reitera que la familia es elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

**La Convención sobre los Derechos del Niño**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, reconoce que el niño, para el pleno desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de una familia, y manifiesta el convencimiento de que la familia es el grupo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de sus miembros, en particular de los niños, por lo que los Estados partes deben respetar los derechos y deberes de los padres, tutores u otras personas responsables, a quienes incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

**La Carta Social Europea**, ratificada por España en junio de 1980, garantiza la protección de la familia a través de un conjunto de artículos, de los cuales el principal es el 16, que establece: «*Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula*



*fundamental de la sociedad, las partes contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia...».*

Dentro de las resoluciones adoptadas por la Unión Europea, cabe citar, la resolución del Parlamento Europeo sobre la Protección de familias y unidades familiares al final del Año Internacional de la familia (12C18 del 23 de enero de 1995).

Ya en el ordenamiento jurídico estatal, el art. 9.2 de la Constitución expresa que:

*«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»*

Junto a esta declaración, que por su inclusión en el título preliminar de la Constitución informa todo el ordenamiento jurídico, dentro del capítulo tercero del título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica, el art. 39 establece que:

*«Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.»*

Paralelamente, el Estatuto de Autonomía del País Vasco impone igualmente a los poderes públicos el mandato de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco (art. 9).

La atención especial a la familia cabe ser encuadrada genéricamente en el campo de la asistencia social, del bienestar social y demás sinónimos utilizados en las disposiciones de distinto rango que regulan esta materia.

El concepto de «asistencia social» a que se refiere la Constitución española, según ha afirmado el propio Tribunal Constitucional (Sentencia 76/1986) no está precisado en el texto de la Norma Fundamental, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados, consagrados por la práctica nacional e internacional, de manera que para su interpretación hay que acudir a criterios materiales que puedan extraerse de la legislación vigente. Por ello, el Tribunal se apoya en la legislación vigente para deducir *«la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la Constitución española y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas»*, y se caracteriza por su financiación al margen de toda obligación de contribuir por parte de los destinatarios o beneficiarios de aquélla.

Al mismo tiempo, el Tribunal considera que del análisis de la Constitución, de los estatutos de autonomía y de los decretos de traspasos, la noción de asistencia social que se contempla a efectos de reparto de competencias, abarca también a la dispensada por entidades privadas, supuesto en el que los poderes públicos desempeñan sólo funciones de fomento o control (Sentencia nº 146/1986, de 25 de noviembre).

Al amparo del citado art. 148.1.20 de la Constitución, las comunidades autónomas han asumido competencias en materia de «asistencia social».

Así, las políticas de protección a la familia que se desarrollan desde el ámbito administrativo general del Estado, lo hacen desde un perspectiva determinada por el nivel de reserva competencial que permanece en aquél, como la legislación básica en materia de Seguridad Social, o la aprobación de normas fiscales de carácter general, y por la cláusula de supletoriedad del derecho estatal contenida en el art. 149.3 de la Constitución.

En el caso de la CAPV, la asunción de esta competencia exclusiva se produjo *por mor* del art. 12.12 de su Estatuto de Autonomía, y mediante el Real Decreto 2768/80, de 26 de septiembre, se traspasaron a la CAPV las funciones y servicios del Estado en materia de Sanidad y Servicios y Asistencia Social.

Aun cuando en el mismo no se aluda expresamente a la materia de familias numerosas, como también ocurrió con el Real Decreto de traspaso de los mismos servicios a la Generalidad de Cataluña, posteriormente, y una vez aprobados los respectivos estatutos de autonomía del resto de comunidades autónomas, los distintos reales decretos de traspaso sí hicieron una mención específica de la materia de familias numerosas (RD 2411/82 en el caso de Galicia; 2607/82 para Cantabria; 1975/84 para Castilla-La Mancha, etc.), mediante la siguiente fórmula:

**«En materia de familias numerosas, corresponderá a la Comunidad Autónoma de (...) el reconocimiento de la condición de las mismas, la expedición de títulos y su renovación con sujeción al modelo estatal, así como la facultad sancionadora en la parte y cuantía establecida por la legislación vigente».**

Pese a esta ausencia de referencia expresa a la materia de familias numerosas, en el marco de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Territorios Históricos, se produjo a su vez el traspaso por parte de las instituciones comunes de la CAPV a los órganos forales de los territorios históricos de los servicios y funciones de asistencia social, entre los que, ahora sí, se citaba la **«expedición de títulos de familia numerosa»**.

Si, como hemos dicho hasta ahora, la CAPV tiene competencia exclusiva en materia de asistencia social, y el alcance de ésta noción hemos de extraerlo de la propia legislación con base en criterios materiales, podemos ya adelantar que el Parlamento Vasco está en disposición de promulgar una ley propia en materia de protección a las familias, y, más concretamente, a las familias numerosas.

### III- Justificación de una ley vasca de familias numerosas

Con carácter previo, es preciso indicar que el objetivo de esta recomendación se circunscribe a la oportunidad de aprobación por la CAPV de una normativa propia de familias numerosas, en la medida en que, por las razones que a

continuación se van a exponer, a juicio de esta institución, es urgente la actuación de los poderes públicos en esta materia concreta. Ello no obsta para que las instituciones competentes opten para ello por la aprobación de una disposición específica que dé respuesta a los problemas más acuciantes que se plantean en esta vertiente específica del ámbito protector, o bien por incardinar su actuación en una más global que aborde otros aspectos que, por no citados, no dejan de ser tan importantes o más que éste, alternativa utilizada por la Generalidad de Cataluña con la aprobación, mediante Resolución de 10 de julio de 1992, del Departamento de Bienestar Social, del Plan Integral de Promoción de la Familia.

En todo caso, como ya se ha indicado, en la regulación actual de la protección a las familias numerosas se han detectado serias disfunciones que merecen ser comentadas.

### **A) Obsolescencia y dispersión de las disposiciones que regulan la protección a las familias numerosas**

La propia Ley 25/1971, de 19 de junio, de protección a las familias numerosas, que sustituyó a la de 13 de diciembre de 1943, es la referencia fundamental en esta materia, y se encarga de definir qué se entiende por familia numerosa, sus categorías, beneficios que conlleva tal condición y las sanciones por incumplimiento del deber de aplicación de los mismos por las distintas entidades públicas y privadas.

Esta ley fue desarrollada mediante Decreto 3.140/1971, de 23 de diciembre, que aprueba su Reglamento, y ha sido modificada en aspectos sustanciales por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987, y más recientemente por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que amplió el concepto de familia numerosa a la formada por tres o más hijos, desarrollada por Real Decreto 1801/95, de 3 de noviembre.

Otras disposiciones que abordan aspectos concretos de la protección a las familias numerosas son el Decreto 1860/75, de 10 de julio, por el que se aprueba el procedimiento para imposición de sanciones por infracción de leyes sociales; la Instrucción de 26 de mayo de 1972, del Ministerio de Educación y Ciencia, sobre beneficios para adquisición de libros editados por instituciones estatales; la Ley 16/1987 de Transportes, y su Reglamento de desarrollo, sobre reducciones tarifarias en transportes; etc.

A nivel de la CAPV, podemos citar el tratamiento diferenciado que se otorga a las familias numerosas en materia de educación en niveles universitarios y no universitarios, o las reducciones previstas por aplicación de los beneficios en los servicios prestados por EUSKOTREN.

Una mirada crítica a este conjunto de normas de variado rango nos permite apreciar, en primer lugar, su dispersión y desconexión, y en segundo lugar, su falta de adecuación al reparto competencial diseñado por la Constitución y los estatutos de autonomía, tratándose de las que son anteriores a su aprobación, y,

en ocasiones, como ocurre en materia de sanciones, su posible colisión con principios contenidos en aquélla.

## **B) Inadecuación a la realidad social actual**

La tarea de abordar una sistematización de la normativa reguladora de la protección a las familias numerosas, dado el nivel competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, incita a plantear igualmente la oportunidad de mejorar el tratamiento que a nivel estatal se otorga actualmente a las mismas.

Sin necesidad de justificar la existencia de determinadas peculiaridades de índole socioeconómica que puedan predicarse de nuestra comunidad, la protección a las familias numerosas puede intensificarse con respecto a la situación vigente en territorio común.

En efecto, la modificación operada por la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y de orden social, en el sentido de ampliar el concepto de familia numerosa a la formada por tres o más hijos, se quedó corta si atendemos al tratamiento que dispensaba la Ley 25/1971 a otros supuestos asimilados.

Más concretamente, la Ley 25/71, junto a la regla general de considerar familia numerosa a la formada por cuatro o más hijos, hacía extensiva su protección a aquellas familias formadas por tan sólo tres, cuando uno de ellos era minusválido, o cuando uno de los padres había fallecido, estaba separado o divorciado.

Parecía razonable que al abordarse la ampliación a las familias de tres hijos mediante la Ley 42/1994, se hubiera previsto una extensión similar a las formadas por tan sólo dos, cuando concurriera alguna de estas circunstancias cualificadas.

Pero no fue así, de manera que hubo, por decirlo de alguna manera, una absorción de estos supuestos, que no tuvo el correspondiente reflejo en el tratamiento que por analogía podía haberse otorgado a las de dos, sin que por otro lado pueda afirmarse indubitadamente que la mejora en el tratamiento dispensado a estos colectivos a través de otras políticas sectoriales justifique la innecesariedad de su inclusión en la protección desplegada desde este ámbito.

En todo caso es ésta una cuestión que ha sido objeto de queja ante el Ararteko durante 1996, lo que nos permite constatar la existencia de una sensibilidad que, hoy por hoy, no ha sido satisfecha.

Respecto de la capacidad de las instituciones de la CAPV para, de estimarlo oportuno, colmar esta u otras demandas ampliando el ámbito de protección establecido por el legislador estatal en materia de familias numerosas, debemos reiterar aquí lo ya dicho en cuanto al carácter exclusivo de las competencias en materia de asistencia social que ostenta la CAPV, en virtud del art. 12.12 del Estatuto de Autonomía, que, a juicio de esta institución, nos llevan a considerar la legislación estatal como supletoria de la aprobada por las comunidades autónomas, en tanto éstas se aprueban.

En ausencia de un título propio invocado por el Estado, que en esta materia no alcanza a verse, el propio Tribunal constitucional ha interpretado que:

*«Cuando la norma legal, aunque con incidencia en el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados (...)*

*El primero de tales principios es el de la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional. Es obvio, sin embargo, que tal principio no puede ser entendido de modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del Ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del Territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones» (STC 37/1981; JC 2, 293).*

Y es que, aun cuando en virtud del art. 149.1.1 de la Norma Fundamental el Estado entendiera que esta materia afecta a las condiciones básicas que garantizan una igualdad de trato de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, y, por lo tanto, pretendiera reservarse el establecimiento de las condiciones básicas sobre familias numerosas, ello *«no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la Constitución» (STC 37/1987).*

### **C) Clarificación del órgano competente para sancionar y graduación de sanciones**

La vigente Ley 25/1971, de 19 de junio, de protección a las familias numerosas, y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1971, establecen en favor de estas familias una serie de exenciones y reducciones en materia de educación, vivienda, transportes, etc. que son de obligado cumplimiento para las entidades que prestan estos servicios, ya sean privadas o públicas.

Así el art. 25 de la mencionada ley establece que:

*«La resistencia de las empresas y entidades privadas a la prestación de los beneficios establecidos por la presente Ley y sus disposiciones de aplicación y desarrollo será sancionada por el Ministerio de Trabajo con multas de mil a cien mil pesetas».*

Por su parte, el Decreto 1.860/75, de 10 de julio, regula el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por infracción de leyes sociales, y en su art. 2 somete a este procedimiento sancionador, entre otros, a los

beneficiarios de familias numerosas, **«así como a las demás personas físicas o jurídicas, ya revistan carácter público o privado, por razón de las acciones que ejecuten u omisiones en que incurran en contravención de lo que las disposiciones cuya vigilancia está encomendada al Ministerio de Trabajo establezcan»**.

Con la implantación del Estado autonómico y la asunción por las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de competencias exclusivas en materias hasta entonces ejercidas por el Estado se inicia el proceso de traspaso de los correspondientes servicios e instituciones, que en materia de asistencia social se instrumentan, en lo que al País Vasco se refiere, mediante el ya citado Real Decreto 2.678/1980, de 26 de septiembre.

Como ya se ha indicado, en este real decreto, a diferencia de los que aprobaban el traspaso de competencias a otras comunidades autónomas, no se mencionan expresamente las competencias en materia de expedición de títulos de familia numerosa y sancionadora por incumplimiento de la legislación en esta materia.

Pese a todo, en los respectivos decretos del Gobierno Vasco de traspaso de servicios de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma a los territorios históricos en materia de asistencia social, sí se cita expresamente la competencia de expedición de títulos de familia numerosa.

Durante la tramitación en 1996 de diversas quejas relativas a la negativa de algunos centros docentes a aplicar los referidos beneficios, esta institución, en ausencia de otra referencia expresa al respecto, y considerando razonable que el mismo órgano encargado del reconocimiento de la condición de familia numerosa debería, a su vez, ejercer la potestad sancionadora por incumplimiento de las prescripciones legales, como de hecho ocurre en el ámbito de otras comunidades autónomas, dio traslado de los expedientes de queja, en razón del territorio en que estaban situados los centros docentes afectados, a los respectivos departamentos de bienestar social de las diputaciones forales, instando la adopción de las medidas oportunas.

No obstante las diputaciones forales, en contra de la opinión expresada por el departamento competente del ejecutivo autónomo, se han declarado incompetentes a efectos de imposición de sanciones, toda vez que consideran esta competencia no transferida expresamente en las disposiciones citadas anteriormente.

Obviamente, el procedimiento sancionador se configura como un medio importante de garantía de las prescripciones contenidas en cualquier disposición reguladora de derechos y deberes, y es en última instancia el mecanismo al alcance de los poderes públicos para velar por la efectividad de su ejercicio.

En otras palabras, la más ambiciosa de las normas que en esta materia puedan diseñarse, quedará en papel mojado si paralelamente no se establecen instrumentos de reacción ante la negativa de los agentes obligados a permitir el ejercicio de los derechos que la misma establece.

Esto es, en definitiva, lo que actualmente está ocurriendo en el ámbito de la CAPV, dada la referida abstención por parte de las diputaciones forales a asumir

como propia la potestad sancionadora por incumplimiento de las prescripciones contenidas en la Ley 25/1971, lo que a la postre impide que sus destinatarios se beneficien de las reducciones que en materias como educación o transporte prevé la misma.

Por otro lado, la cuantía y graduación de las sanciones establecidas en la Ley 25/71 se ve necesitada de una actualización que las haga acordes con el nuevo ordenamiento constitucional.

Esta es otra de las razones fundamentales que, a juicio del Ararteko, justifican la necesidad de que, con urgencia, se acometa la reforma del actual sistema de protección a las familias numerosas en la CAPV.

Entre tanto, el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Gobierno Vasco y las diputaciones forales, de no llegarse antes a un acuerdo efectivo, debería someterse con la mayor premura al conocimiento de la recientemente constituida Comisión Arbitral, previo el requerimiento para el ejercicio de las atribuciones objeto de conflicto establecido en el art. 63 de la Ley 13/1994, de 30 de junio, que la regula.

#### **IV- Conclusiones**

- El ordenamiento jurídico vigente impone a los poderes públicos el deber de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.
- Los cambios socioeconómicos experimentados en las dos últimas décadas han evidenciado el estancamiento de las políticas de protección familiar diseñadas en la etapa política anterior, lo que exige un esfuerzo de adecuación a la realidad actual.
- La política de reducciones y exenciones a las familias numerosas pretende reducir las cargas sociales en el momento en que se producen los gastos, para así elevar la renta disponible y reducir con ello los diferenciales de bienestar derivados de la tenencia y educación de los hijos.
- La protección a la familia en general, y a las numerosas en particular, puede englobarse dentro de la noción de asistencia social, al margen de la dispensada por la Seguridad Social, y, por tanto, es un campo en el que la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene competencia exclusiva (art. 12.12 Estatuto).
- La legislación vigente en materia de protección a las familias numerosas, además de dispersa, comprende disposiciones anteriores a la Constitución, por lo que desconoce la nueva distribución competencial por ella diseñada, y en algunas cuestiones, como la imposición de sanciones, puede entrar en colisión con sus principios.
- El tratamiento dispensado por la Ley 25/71 a las familias numerosas puede y debe ser mejorado desde una ley propia de la CAPV, ampliando su protección a otros supuestos asimilados que ya tenían cabida antes de su modificación por la Ley 42/1994, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

- La tarea de abordar la regulación de aspectos sustanciales de la protección a las familias numerosas cobra especial relieve en lo referido a la concreción de cuál ha de ser en el ámbito de la CAPV el órgano para sancionar la negativa a aplicar los beneficios contemplados a favor de las mismas, dado el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Gobierno Vasco y las diputaciones forales.
- Entre tanto, es preciso que el Gobierno Vasco, previo el requerimiento a las diputaciones para la asunción de esta competencia, someta esta cuestión al conocimiento de la Comisión Arbitral, para su definitiva clarificación.

Por todo lo expuesto, el Ararteko estima conveniente que por las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco se proceda a la aprobación de una norma que dé respuesta a las cuestiones apuntadas, contribuyendo de esta manera a dotar el ordenamiento jurídico de un instrumento añadido en defensa de los derechos de los ciudadanos y de las familias en que se integran.

## **7.4. LA EDUCACIÓN INFANTIL Y LA CONCILIACIÓN ENTRE RESPONSABILIDADES FAMILIARES Y PROFESIONALES**

### **Introducción**

La tramitación de quejas relativas a la etapa de educación infantil ha hecho considerar a esta institución la conveniencia de hacer una llamada a la reflexión en torno a las nuevas necesidades sociales que demandan un claro compromiso en el terreno de la atención a los niños y niñas en edades de escolarización temprana.

La mayoría de las quejas presentadas ante el Ararteko han planteado aspectos muy concretos que se han suscitado con motivo de la progresiva apertura de aulas escolares para niños y niñas de dos años. En otros casos, sin embargo, se ha requerido la mediación de esta institución ante la ausencia de referentes claros en cuanto al futuro próximo de la implantación del primer ciclo de esta etapa educativa, es decir, la enseñanza entre cero y tres años, lo que ha dejado entrever temas de gran calado, como son, entre otros, la programación general de este nivel educativo, la progresiva adecuación de los recursos humanos y materiales existentes a las exigencias de las nuevas enseñanzas, las posibilidades de financiación de este nuevo tramo educativo, etc.

En una primera aproximación, pudiera pensarse que la atención a los niños y niñas en edad temprana debe venir dada por un enfoque exclusivamente escolar. Ciertamente, habrá cuestiones que únicamente podrán ser abordadas desde esta perspectiva. Sin embargo, las nuevas necesidades de atención a la infancia que se plantean en la sociedad de nuestros días hacen que muchas de las cuestiones que se dejan entrever en estas quejas deban ser valoradas desde una perspectiva



mucho más global, directamente ligada a la necesidad de conciliar las responsabilidades profesionales y familiares, circunstancia, esta última, que nos ha de llevar a la toma en consideración de otras medidas complementarias a la escolarización de los alumnos.

Nos ocuparemos, por ello, a continuación, de las distintas iniciativas que han venido a plantear esta necesidad de conciliación entre las responsabilidades familiares y profesionales, de forma que, una vez sentada esta premisa inicial, podamos situar correctamente el debate acerca de la atención a los niños y niñas en edades de escolarización temprana.

## **1. NECESIDAD DE CONCILIACIÓN ENTRE LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES Y PROFESIONALES**

### **1.1. Contexto sociolaboral**

En los últimos años se han venido produciendo importantes cambios en la organización y estructura de nuestra sociedad. Así, cabe destacar las transformaciones que han tenido lugar en la esfera económica y la evolución demográfica, así como los cambios habidos en la estructura y forma de vida de las familias.

El empleo se ha concentrado en el sector de población comprendido entre los 25 y 49 años, que coincide, a su vez, con el tramo de población en el que se concentran las mayores responsabilidades familiares.

En términos comparativos, la tasa de empleo en este sector de población es muy alta entre los hombres, y el índice de ocupación de las mujeres va en progresivo aumento, habida cuenta su creciente incorporación al mercado de trabajo.

Al mismo tiempo, se asiste a un aumento del número absoluto de familias por efecto de la fragmentación de las unidades familiares.

Todas estas circunstancias plantean serios inconvenientes a la hora de compatibilizar las exigencias del mercado laboral con las responsabilidades familiares, las cuales tradicionalmente han sido atendidas desde el medio familiar, fundamentalmente por las mujeres, al presumírseles, según un estereotipo sociocultural, una mayor vocación y obligación hacia las tareas familiares y domésticas.

Es preciso insistir, sin embargo, en que esta necesidad de conciliación entre responsabilidades profesionales y familiares no atañe en exclusiva a las mujeres. Afecta por igual a los hombres y mujeres, que, habiendo tenido acceso al mercado laboral, deben corresponsabilizarse de las cargas o responsabilidades familiares.

### **1.2. Iniciativas de la Unión Europea**

La Unión Europea (UE en adelante) se ha comprometido explícitamente con el principio de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Desde un primer momento, la UE admitió que el éxito de la conciliación del trabajo y la atención infantil era un aspecto esencial para conseguir un objetivo de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, ya que los problemas derivados de la atención a la infancia entorpecía claramente el trato igualitario entre sexos.

Ello explica que en 1986, dentro del II Programa Comunitario de Igualdad para las Mujeres, se crease la Red de Atención a la Infancia, una de las ocho redes que contribuye a la puesta en práctica de la política de igualdad de oportunidades.

Más tarde, en el marco del III Programa para la Igualdad de Oportunidades, esta red pasó a denominarse «Red de atención a la infancia y otras medidas destinadas a conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares de hombres y mujeres», cambio de denominación que simboliza la idea de que los servicios infantiles son necesarios pero insuficientes para conseguir la conciliación del trabajo y de las responsabilidades familiares.

Como parte de este III Programa para la Igualdad de Oportunidades, el Consejo aprobó la Recomendación nº R (92) 241, sobre la atención de la infancia, de la que interesa destacar los siguientes aspectos:

- Esta recomendación recoge un amplio objetivo de conciliar el trabajo y las responsabilidades que surgen del cuidado y educación de los hijos, señalando la conveniencia de procurar a éstos la cobertura de todas sus necesidades a lo largo del período de escolarización.
- Asimismo, advierte que este amplio objetivo de atención a la infancia requiere de una política global que aglutine distintas iniciativas. Así, además de los servicios específicos para la infancia, plantea la necesidad de potenciar los permisos parentales, de hacer que los lugares de trabajo respondan a las necesidades de los padres con hijos y, por último, de promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las responsabilidades familiares.
- Esta recomendación reconoce una responsabilidad generalizada en cuanto a la puesta en práctica de las anteriores iniciativas (distintas administraciones, diferentes sectores sociales, como empresarios y trabajadores, etc.) e insiste en la necesidad de colaboración para alcanzar la conciliación.
- Por último, apoya importantes principios y objetivos específicos como el de combinar una atención de calidad con un enfoque pedagógico, la atención a niños con necesidades especiales, la extensión de los servicios al ámbito rural, la flexibilidad y asequibilidad de los servicios, etc.

### 1.3. **Iniciativas de la CAPV**

En línea con las iniciativas comunitarias que acabamos de comentar, el II Plan de Acción Positiva para las Mujeres en Euskadi plantea, igualmente, la conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales como una de las áreas prioritarias de actuación.

Este plan también propone medidas concretas tendentes a mejorar las condiciones que faciliten, a su vez, la conciliación entre estas responsabilidades familiares y profesionales, haciéndose eco de las medidas ya propuestas a nivel de la UE. En este sentido, se apuesta por una sensibilización en favor de la corresponsabilidad o de la participación equilibrada de mujeres y hombres en las responsabilidades familiares y el desarrollo de servicios comunitarios que den respuesta adecuada a las necesidades derivadas de la actual organización social.

Recientemente, el Instituto Vasco de la Mujer/Emakunde ha presentado un informe específico sobre servicios comunitarios y familias, en el que se recoge un diagnóstico de ciertos servicios (escuelas infantiles, comedores escolares y servicios para personas mayores) a cuyo texto nos remitimos como fuente de datos de la actual situación de la CAPV con respecto a estos concretos servicios.

\* \* \*

A modo de resumen de este primer apartado, en el que se ha intentado destacar la conveniencia de conciliar las responsabilidades familiares y profesionales, pueden señalarse las siguientes conclusiones:

1. Las nuevas necesidades derivadas de la actual organización social demandan una conciliación entre responsabilidades familiares y profesionales.
2. Esta conciliación debe lograrse a través de las siguientes iniciativas o líneas de actuación:
  - 2.1. Implantación de servicios específicos para la infancia.
  - 2.2. Potenciación de permisos parentales.
  - 2.3. Adaptación de los lugares de trabajo a las necesidades de padres y madres con responsabilidades familiares.
  - 2.4. Promoción de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las responsabilidades familiares.
3. Las anteriores medidas o líneas de actuación tienen un carácter complementario, de forma que la consecución de una mínima conciliación exige una adopción progresiva de todas ellas.
4. Al mismo tiempo, la heterogeneidad de estas medidas implica una responsabilidad generalizada y, en consecuencia, una necesidad de colaboración entre todos los agentes implicados (diferentes administraciones, iniciativas sociales...).

## **2. SERVICIOS DE ATENCIÓN A LAS NECESIDADES DE LA INFANCIA**

### **2.1. Estándares mínimos de calidad**

La Red de Atención a la Infancia -organismo al que ya se ha hecho alusión al tratar de las iniciativas comunitarias- ha elaborado un informe, en el marco del

III Programa de Igualdad de Oportunidades, en el que se marcan una serie de objetivos en relación con los servicios para la infancia a que se refiere la Recomendación nº R (92) 241, sobre Atención a la Infancia.

En opinión de esta red, estos objetivos pueden ser alcanzados en la Unión Europea en un plazo de diez años (hacia el año 2006).

En este informe se destaca la conveniencia de que los distintos países comunitarios establezcan una política de atención a la infancia con el fin de procurar unos servicios de alta calidad, flexibles y coherentes, que garanticen, en definitiva, el acceso igualitario para todos los niños.

En este sentido, se precisa que deben concretarse unos principios y objetivos básicos de los servicios para la infancia, conforme a los cuales se puedan desarrollar actuaciones concretas en el marco de unos recursos definidos.

En el orden económico, se considera que los países deben asumir una financiación pública no inferior al 1% del PIB, ya que se entiende que de esta inversión pública en servicios infantiles se derivan importantes beneficios sociales, económicos y educativos, tanto en favor de los niños, como de las familias y de la sociedad en general.

Es más, se estima que el coste neto de la inversión pública en estos servicios resultará menor que el señalado 1% del PIB, y ello como consecuencia del aumento de rentas y de la disminución de gastos en bienestar social.

Se admite, no obstante, una contribución económica por parte de los padres, en función de los ingresos y otras circunstancias protegibles, que se estima que no debe superar el 15% de los ingresos netos mensuales de las familias.

En cuanto a la tipología de los servicios, se señala que los servicios públicos deben ofrecer plazas a tiempo completo para, al menos, el 90% de los niños entre 3 y 6 años, y el 15% de los niños menores de 3 años.

Se apuesta claramente por la variedad de los servicios, con el fin de facilitar la elección de los padres, así como por una flexibilidad que permita conciliar las responsabilidades laborales de los padres y las madres.

El informe insiste en la necesidad de que estos servicios apoyen el valor de la pluralidad y asuman la diversidad de por razón de lengua, etnia, religión, género y discapacidad.

Con respecto a estos servicios, se advierte que los centros de educación infantil deben ofrecer horarios a jornada completa, sea dentro de su propia configuración, sea como servicio complementario extraescolar, disponible para aquellos padres y madres que trabajan.

En caso contrario, es decir, de no darse este servicio extraescolar, se plantea la exigencia de otros servicios paralelos no integrados, destinados precisamente a cubrir las necesidades familiares derivadas de las responsabilidades laborales o de niños socialmente muy necesitados.

Se considera que los servicios colectivos para niños deben contar con una filosofía educativa explícita que, además de la tolerancia, promueva la autonomía del niño, las relaciones de convivencia social entre niños, y entre éstos y los adultos. Asimismo, se contempla la transmisión o aprendizaje de técnicas

lingüísticas, de determinados conceptos matemáticos, biológicos, científicos, técnicos y medioambientales y de habilidades estéticas y artísticas.

En relación con la dotación de estos servicios, se concretan unos ratios de plantilla para el cuidado colectivo en función de la edad y amplitud del grupo de niños a atender.

En cuanto al personal dedicado a estos servicios, se insiste en la conveniencia de unas adecuadas condiciones laborales, así como en una formación continua que asegure su adaptación permanente, con el fin de asegurar una alta calidad de los servicios.

En este aspecto, se propone que el 60% del personal que trabaje directamente con niños (tanto en centros educativos como en aquellos otros dedicados a la atención familiar) deben gozar de un período de formación gratuita que les permita acceder a un nivel de formación adecuado sobre pedagogía y desarrollo del niño.

El informe señala que en las instalaciones que acojan estos servicios para la infancia se deben cumplir todas las exigencias de sanidad y seguridad. A este respecto, se matiza que los servicios deben contar con un espacio suficiente que permita a los niños jugar, dormir, utilizar lavabos y aseos, etc., así como un espacio destinado a los padres y profesores.

Los padres deben ser colaboradores y partícipes de estos servicios infantiles, los cuales deben estar en contacto, a su vez, con la comunidad local o zona respectiva.

Finalmente se indica la necesidad de una evaluación regular del funcionamiento y resultados de estos servicios comunitarios para la infancia.

## **2.2. Valoración de la situación en la CAPV**

Tras la aprobación de la LOGSE, la educación infantil ha quedado configurada como una etapa más del sistema educativo.

Posteriores normas de desarrollo han concretado el contenido educativo o currículo de esta etapa educativa (RD 1.330/1991, de 6 de septiembre, por el que se establecen los aspectos básicos del currículo y Decreto 236/1992, de 11 de agosto, por el que se desarrolla dicho currículo básico para los centros educativos de la CAPV), y han fijado los requisitos mínimos que han de reunir los centros educativos que impartan estas enseñanzas en aspectos tales como el de la titulación del profesorado, ratios profesor/alumnos, instalaciones docentes, número de puestos escolares, etc. (RD 1.004/1991, de 14 de julio).

Puede decirse, por tanto, que muchos de los estándares de calidad fijados por la Red de Atención a la Infancia de la UE han sido objeto de una definición suficiente.

No obstante, sigue pendiente una definitiva configuración de los servicios de atención a la infancia en función de las nuevas necesidades sociales que demandan su progresiva implantación.

En el ámbito de la CAPV han de ser, sin duda, las autoridades educativas las que lideren el proceso de implantación y acomodación del primer ciclo de

educación infantil, puesto que es a ellas a quienes queda referido el mandato de atención progresiva a la demanda de escolarización a partir de los cero años que se recoge en la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca.

Para la consecución de este objetivo, esta misma ley establece una clara pauta de funcionamiento, al plantear, de forma expresa, una colaboración con distintas administraciones y agentes sociales.

A juicio de esta institución, esta necesidad de colaboración puede y debe plasmarse en planos muy concretos como el de la planificación o programación de las necesidades de escolarización, ya que lo contrario supondría tanto como negar esta pauta de actuación a la que obliga esta Ley de Escuela Pública, así como eludir una de las notas básicas que ha de caracterizar esta labor de planificación: la participación de todos los sectores afectados.

Por todo ello, consideramos fundamental que en la programación de la oferta de servicios de este nivel educativo, no sólo se posibilite la participación de los agentes implicados, sino que dicha programación se lleve a cabo teniendo presente el conjunto de los centros educativos actualmente existentes.

Al mismo tiempo, deben analizarse las posibilidades de financiación de estos centros de educación infantil dependientes de otras administraciones o surgidos de la iniciativa social, cuando a través de los mismos se dé respuesta a necesidades de escolarización no satisfechas desde los centros públicos de la red de la Administración educativa.

Llegados a este punto, debe advertirse, sin embargo, que la atención a los niños y niñas en edad temprana, incluyendo entre éstos a aquellos que, una vez superada la edad de escolarización infantil, cursan ya estudios de educación primaria, no puede limitarse a los aspectos estrictamente educativos.

En efecto, una vez cubierta la atención estrictamente escolar relativa a los objetivos pedagógicos fijados para cada uno de los ciclos o etapas educativas, debe ahondarse en otro tipo de atención orientada a facilitar una dedicación suficiente, fuera del horario escolar, a todos los niños que lo necesiten, de forma que pueda procurarse una efectiva conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales de los padres y madres de estos alumnos. En este sentido, es conocido que el horario y el calendario escolar constituye un problema de difícil solución para las familias.

Los propios centros educativos deberían contemplar, en consecuencia, la posibilidad de ofertar, de forma complementaria a la atención estrictamente educativa ligada a los objetivos pedagógicos marcados por la LOGSE, una atención extraescolar, de carácter flexible, en función de las responsabilidades laborales de las familias de la comunidad escolar.

Se trataría, en definitiva, de optimizar la utilización de los centros escolares como espacios polivalentes al servicio de las necesidades de la comunidad educativa de la que forman parte importante los padres y madres con responsabilidades laborales.

En otro caso, la cobertura de este último tipo de necesidades debería venir dada por otros servicios comunitarios, de carácter complementario, cuya configuración deberá atender igualmente a los estándares de calidad elaborados

por la Red de Atención a la Infancia de la UE y señalados en el apartado anterior.

### **3. Conclusiones y propuestas**

- 3.1. Los servicios de atención a las necesidades de la infancia, además de perseguir los objetivos pedagógicos fijados en el actual sistema educativo, debe procurar la conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares derivadas de la nueva organización social.
- 3.2. En consecuencia, la atención educativa que se diseñe para los niños y niñas en edad temprana, debe complementarse con otros servicios comunitarios que, bien desde los propios centros escolares, o bien desde nuevas experiencias, den respuesta a las necesidades de padres y madres con responsabilidades laborales.
- 3.3. Este último tipo de servicios para la infancia, de carácter complementario, debe extenderse a todos los niveles educativos en los que se detecte esta necesidad de conciliación entre responsabilidades familiares y profesionales de miembros de la comunidad escolar, no debiendo limitarse, por tanto, únicamente a la etapa educativa de educación infantil entre cero y seis años.
- 3.4. Esta visión global de atención a las necesidades de la infancia debe tenerse presente en todas y cada una de las estrategias concretas de actuación, tales como la programación de necesidades, la adecuación de recursos humanos y materiales, los sistemas de financiación, etc.
- 3.5. Ello implica, a su vez, un esfuerzo de coordinación y de acción conjunta de todas las administraciones y agentes sociales interesados en la atención a la infancia. Así, si bien es cierto que la Administración educativa debe liderar el proceso de implantación de una red de centros de educación infantil que dé respuesta a la demanda escolar existente, las demás administraciones competentes, así como los agentes sociales interesados en la materia, pueden y deben realizar importantes aportaciones, no sólo en el área estrictamente educativa, sino, sobre todo, en esta nueva área de servicios complementarios, aún sin explorar de manera suficiente.

### **7.5. SOBRE EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA PRODUCIDA POR LOS EQUIPOS MUSICALES INSTALADOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE HOSTELERÍA**

Esta institución ha venido constatando en los informes que anualmente ha presentado ante el Parlamento Vasco un número importante de denuncias referentes a la contaminación acústica producida por las actividades urbanas

clasificadas, principalmente establecimientos de hostelería, como bares, pubs, disco bares, salas de fiestas, etc., situados en las plantas bajas de edificios residenciales.

Generalmente, estas denuncias responden a un mismo modelo, esto es, los vecinos denuncian las molestias de ruidos que padecen por el irregular funcionamiento de los establecimientos públicos. Estos perturban el medio ambiente sonoro, lo cual incide negativamente sobre su salud y afecta a la tranquilidad de su hogar.

Los vecinos se dirigen a esta institución para exponer sus quejas contra este tipo de actividades cuando se encuentran hastiados de padecer durante largo tiempo esas molestias, y, al mismo tiempo, decepcionados por la inhibición de las autoridades municipales por la falta de adopción de medidas concretas para solucionar estos problemas.

En el informe correspondiente al año 1991, esta institución dictó una recomendación general sobre esta cuestión, en la que se realizó, tal como indica su título, una «Aproximación jurídica a la problemática de los ruidos en los establecimientos públicos». Se abordó la problemática desde el punto de vista de las tres partes implicadas en el conflicto. Así, los problemas causados por la contaminación acústica eran objeto de una exposición, tanto desde la perspectiva de las afecciones a los derechos de los vecinos, como desde la problemática de los titulares de los establecimientos, y también en función de la actuación administrativa.

A su vez, se recogía un amplio estudio del régimen jurídico aplicable, en el que se incluía el aspecto del reparto competencial entre las distintas administraciones públicas en la materia, así como una relación de sentencias, algunas ya conocidas. Consideramos que esas sentencias podrían servir de ayuda a algunas administraciones en el ejercicio, sobre todo, de sus facultades sancionadoras, y resolver los vacíos y las lagunas legales que ofrece la actual normativa reguladora de las actividades clasificadas.

En el capítulo de conclusiones, a modo de reflexión, se formularon una serie de recomendaciones para abordar el problema de la contaminación acústica, apostando por que las actuaciones administrativas se llevaran a cabo desde el nivel de acción institucional más adecuado a la propia naturaleza de la cuestión. Dado que es un fenómeno que se expresa fundamentalmente en el ámbito de la ciudad, se estimó que deberían ser los ayuntamientos quienes asumieran una mayor parcela de competencia y consiguiente responsabilidad, asumiendo, como uno de sus criterios y objetivos, que en los planes de ordenación urbana se contemplara la disminución de la contaminación acústica de las ciudades.

Por último, teniendo en cuenta que era necesaria la aplicación y actualización de la normativa técnica y procedimental referente a estas actividades clasificadas, se instó a las instituciones de la Comunidad Autónoma, Gobierno Vasco y Parlamento Vasco, como titulares de la competencia normativa, a que abordaran la regulación de los establecimientos públicos y de la contaminación acústica, y se consideró, a tal efecto, que el instrumento jurídico utilizado podría basarse en una ley de actividades clasificadas que se complementara, a su vez, con una



normativa reglamentaria en la que se regulara ampliamente el problema de la contaminación acústica.

Pese a esta recomendación, las instituciones competentes no se han decidido a intervenir en la regulación de la problemática de la contaminación acústica desde una perspectiva global, por lo que en la presente recomendación quere- mos incidir en algunas situaciones que podríamos calificar como irregulares, y que hemos ido constatando en la tramitación de los expedientes de queja relacio- nados con los problemas que se derivan del funcionamiento de los estableci- mientos públicos hosteleros, y, en concreto, con la incorrecta o abusiva utiliza- ción de los equipos musicales de este tipo de locales.

A este respecto, podemos indicar que las molestias sonoras que se produ- cen por el irregular funcionamiento de estas actividades tienen su causa, funda- mentalmente, en el incumplimiento de las medidas correctoras de aislamiento acústico, las cuales figuran como condición en la licencia de actividad del estable- cimiento.

Así, los departamentos de Medio Ambiente de las diputaciones forales cali- fican estas actividades, o bien los propios ayuntamientos que tienen asumida esta competencia, y a tal efecto, establecen la obligación de insonorizar el local para que no se sobrepasen los decibelios máximos permitidos por la normativa vigente, límite que será variable según el tipo de actividad de que se trate. A su vez, el artículo 34 del RAMINP, prevé que no puede comenzar a ejercerse la actividad sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcio- nario técnico competente, para determinar si la actividad se ajusta a las medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación. Ello no obstante, hemos po- dido constatar en esta institución que en muchas ocasiones se procede a la aper- tura de estos establecimientos sin que se haya realizado la preceptiva inspección, pudiendo determinarse con posterioridad, ante las denuncias promovidas por los vecinos colindantes, las consiguientes perturbaciones que determinan la falta de adecuación de estos locales a las medidas correctoras de aislamiento acústico impuestas en la licencia de instalación.

Muchos ayuntamientos suelen infravalorar las funciones de inspección y control de los establecimientos públicos y, con frecuencia, no les prestan la debi- da atención, ni les dedican los medios materiales y humanos que su correcta gestión necesita. Sin embargo, hemos de señalar que las últimas tendencias apun- tan hacia una postura más favorable, como consecuencia de que poco a poco se van incrementando las actuaciones de las corporaciones locales en este campo.

Cuando se comprueba que el aislamiento acústico de los establecimientos no se ajusta a la licencia de instalación concedida, para subsanar dicha irregularidad, tal como dispone el artículo 36 del RAMINP, los ayuntamientos deben exigir a los titulares de estas actividades que corrijan las deficiencias comproba- das y procedan a la insonorización del local, en un plazo no inferior a un mes ni superior a seis meses.

A pesar de ello, se puede constatar que no es tarea fácil el control sobre aquellos establecimientos hosteleros en los que, si bien se verifica que la insonorización del local es adecuada, se siguen produciendo perturbaciones

sonoras que afectan a las viviendas colindantes. Y sobre este aspecto queremos incidir en esta recomendación.

En estos casos ha quedado comprobado que los ruidos están directamente relacionados con la potencia de los equipos musicales, y que el problema depende más de la actitud de la persona que manipula los mandos del equipo musical que de la insonorización de que disponga el local. En este sentido, se puede afirmar que, aun cuando el establecimiento disponga del aislamiento acústico exigido en la licencia de instalación, si el equipo musical es utilizado por encima del nivel sonoro de emisión que puede soportar el local, lógicamente se sobrepasa el límite sonoro máximo permitido, derivándose las consiguientes molestias a los vecinos colindantes al local.

Ello no obstante, para evitar que los titulares de los establecimientos puedan manipular los referidos equipos musicales, el artículo 3.2.4. del capítulo 1, sección 1ª del Decreto 171/85, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general, de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial, prevé que:

*«En actividades cuyos aparatos musicales sean radios, televisión e hilo musical será obligada la presentación de un proyecto de insonorización con sus cálculos correspondientes a 75 dB(A) en cualquier punto del local, cuyo anclaje sonoro se efectuará a ese mismo nivel en evitación de disponer de doble puerta en el local. Las actividades que posean aparatos musicales diferentes a los anteriores para cálculo del proyecto de insonorización utilizarán como mínimo 90 dB(A) en el interior del local.»*

A su vez, el artículo 3.2.4. del Capítulo 2, Sección 1ª de dicha norma, aplicable a actividades de pubs, discobares, salas de fiestas, etc., establece que:

*«La presentación de un proyecto de insonorización con sus cálculos correspondientes a 100 dB(A) en discotecas y similares y 90 dB(A) en pub y similares en cualquier punto del local cuyo anclaje sonoro se efectuará a ese mismo nivel.»*

En este sentido, cabe interpretar, en virtud de lo dispuesto en los citados preceptos, que, salvo en aquellos supuestos en los que sean establecimientos que dispongan de radio, televisión e hilo musical y, a tal efecto, tengan instalada la correspondiente doble puerta, será exigible el anclaje del equipo musical mediante el pertinente limitador de potencia.

Sobre este particular, analizando las distintas ordenanzas municipales reguladoras de establecimientos públicos y actividades recreativas que los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma han ido aprobando en estos últimos años, hemos podido comprobar que la mayoría de ellas establecen como medida correctora de obligado cumplimiento la instalación de limitadores de potencia en los equipos musicales que dispongan los establecimientos de hostelería.

A modo de ejemplo, y por resultar clarificadora en este sentido, podemos traer a colación el artículo 8.2.1., sobre el control de las fuentes sonoras, de la

Ordenanza Municipal Reguladora de Establecimientos de Hostelería y Asimilados de Lekeitio (BOB nº 301, de 31 de diciembre de 1992), que señala que:

*«Para garantizar los niveles sonoros que emiten las diferentes fuentes sonoras, toda actividad que posea en su instalación aparatos musicales de megafonía, audiovisuales, etc., deberá previamente a la obtención de la licencia de Apertura, certificar el Aislamiento Global por Frecuencias, según Norma U.N.E. 74-080-84 (parte 4), del sistema de precinto o enclavamiento instalado en cada fuente sonora y el nivel sonoro medido en nivel continuo equivalente Leq., en 1 minuto, debiendo ser visado el Certificado por Técnico competente.*

*Los Servicios Técnicos Municipales tendrán capacidad para aceptar o denegar los sistemas de control de nivel que incorpore cada actividad, pudiendo aceptarse de dos tipos:*

- *Mecánicos*
- *Electrónicos.*

*Cuando se apruebe cualquiera de estos sistemas se deberá justificar el procedimiento y contrastado del precinto, reservándose los citados Servicios Técnicos el derecho de intervención y verificación del funcionamiento de las citadas unidades.»*

Asimismo, el artículo 10 de la Ordenanza Municipal reguladora de la instalación de establecimientos públicos destinados a actividades de bares, cafeterías y similares de Deba (BOG Nº 41, de 3 de marzo de 1993), prevé *«el anclaje de manera eficaz»*, de cualquier sistema de reproducción de audio, para que con los mandos de volumen al máximo no generen dentro del local un nivel de ruido, que depende en cada caso del grupo al que pertenezca el establecimiento, indicándose que se procederá al precinto de dicho anclaje por funcionarios municipales.

Si bien de la interpretación que se realizaba sobre este particular de los preceptos contemplados en el Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, se puede entender que debe ser exigida la instalación del anclaje de los equipos musicales como medida correctora en la licencia de actividad, y así lo recogen, como anteriormente hemos citado algunas de las ordenanzas municipales, hay, sin embargo, ayuntamientos que en sus ordenanzas establecen la necesidad del anclaje de los equipos musicales sujeta a discrecionalidad técnica, como es el caso la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente de Bilbao (BOB Nº 267, de 19 de noviembre de 1992), o la Ordenanza Municipal de ruidos y vibraciones de Getxo (BOB, Nº 159, de 11 de junio de 1992).

Ello sin embargo, se ha podido comprobar que prácticamente la totalidad de los ayuntamientos, están exigiendo en la actualidad el anclaje o precinto de los equipos musicales, mediante la instalación de los correspondientes limitadores de potencia, bien como medida correctora impuesta en la licencia de instalación, o bien como medida sancionadora tras haberse constatado que los ruidos que se transmiten a las viviendas colindantes traen su causa en el uso inadecuado de los equipos musicales.

Sobre este particular, el Ararteko quiere recordar el importante papel que juegan las ordenanzas municipales en esta materia, dada la escasa normativa técnica que existe a este respecto. A través de la regulación en las mismas de los procedimientos de medición acústica, de la definición de los conceptos y unidades de medidas acústicas y de vibraciones, del contenido de los proyectos de insonorización que los titulares deben presentar en la solicitud de la licencia, e introduciendo limitaciones y nuevas exigencias, se garantiza la protección de los ciudadanos ante las posibles afecciones negativas que pudieran derivarse del incumplimiento de su previsiones.

No queremos dejar de mencionar, a tal efecto, que hemos tenido conocimiento de que en la actualidad en algunos municipios del Estado se está exigiendo la instalación de un sistema sonográfico en los equipos musicales instalados en aquellas actividades de funcionamiento nocturno que permite determinar con un mayor rigor las posibles irregularidades que pudieran derivarse del funcionamiento de este tipo de establecimientos, y que, a su vez, complementa y facilita la labor de control e inspección de los ruidos que se transmiten de los mismos.

En este sentido, en el borrador de la Ordenanza que regula la emisión y recepción en el municipio de Donostia/San Sebastián, que nos ha sido facilitado por la referida corporación municipal, hemos podido comprobar que se incorpora la exigencia de dicha medida y con carácter de obligatoriedad. Por considerarlo de interés, pasamos a transcribir el precepto que recoge la necesidad de la instalación del sistema sonográfico, así como las condiciones mínimas que el mismo ha de reunir:

- «1- *Al objeto de dotar de mayor eficacia a las labores de inspección y control de las actividades con equipo musical y funcionamiento nocturno, se establece la obligatoriedad de instalar en las mismas un sistema de registro sonográfico que permita obtener, a posteriori, datos sobre el funcionamiento de la actividad en un período mínimo de quince días. El sistema podrá estar integrado o no en el anclaje o limitación utilizado.*
- 2- *El sistema deberá reunir las condiciones mínimas siguientes:*
  - *Registrar y almacenar el período de funcionamiento ruidoso de la actividad, señalando fecha y hora de inicio y final, nivel equivalente a 1 minuto máximo de período y la hora a la que éste se produce, y por último los niveles equivalentes medios de la sesión.*
  - *Registrar y almacenar los períodos de funcionamiento de las fuentes sonoras, con indicación de fecha y hora de encendido y apagado, así como el rendimiento energético del sistema de reproducción sonora, al objeto de poder comprobar su correcta actuación.*
  - *Conservar la información de los apartados anteriores durante un período de tiempo determinado, con el fin de permitir una inspección a posteriori.*

- *Disponer de un sistema que permita a los servicios técnicos municipales o entidad delegada realizar la captura de la citada información de forma que pueda ser trasladada a los sistemas informáticos del servicio de inspección para su análisis y evaluación, permitiendo su impresión. Esta captura de datos no ha de ser destructiva, ni ha de permitir la manipulación de los mismos.*
- *Por último, el sistema deberá disponer de los elementos de protección necesarios que eviten la manipulación del 'setup', realizándose ésta mediante llaves electrónicas o claves de acceso.»*

Si bien, efectivamente, esta medida actualmente está en fase experimental, consideramos acertado que a través de las ordenanzas municipales se vayan introduciendo nuevos sistemas de control que permitan dar una mayor objetividad a las propias resoluciones administrativas y garantizar el cumplimiento de sus previsiones.

Una vez constatada la importancia de las ordenanzas en esta materia, retomando la problemática inicialmente planteada, podríamos significar que las molestias de ruidos que se derivan del funcionamiento de las actividades clasificadas a los vecinos afectados quedarían solventadas siempre y cuando se comprobara que el aislamiento acústico de las mismas es la adecuada, y se verificara que las fuentes susceptibles de producir sonoridad están debidamente anclados.

Ello no obstante, los técnicos especialistas en la materia coinciden en señalar que los limitadores de potencia que actualmente existen en el mercado pueden ser fácilmente manipulables. Asimismo, en la tramitación de los expedientes de queja, hemos podido comprobar que la picaresca de los titulares de los establecimientos de hostelería va más allá, ya que en ocasiones han llegado a sustituir el equipo musical debidamente anclado o precintado.

En estos casos, para comprobar que, efectivamente, se está produciendo una irregularidad en el funcionamiento de la actividad, es determinante que en ese momento los vecinos afectados lo denuncien y se gire la pertinente visita de inspección.

En las tres capitales de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma las mediciones sonoras son practicadas por el Cuerpo de la Policía Local y, en concreto, en Donostia/San Sebastián hay una unidad específica que se denomina UCOM, dependiente de la Guardia Municipal, que se encarga de realizar estas inspecciones, de carácter urgente, durante las 24 horas del día.

Si bien en la mayoría de las ordenanzas municipales reguladoras de la instalación de establecimientos públicos se garantiza la realización «en todo momento» de cuantas inspecciones se estimen necesarias para asegurar el cumplimiento de las mismas, estableciendo a tal efecto que procederán al control de ruidos los agentes de la Policía Municipal preparados para este fin, ¿qué sucede en aquellos municipios, donde a pesar de que se prevé, reglamentariamente, la posibilidad de efectuar estas inspecciones, la Policía Municipal cesa en sus funciones a partir de las 22 horas, y el ayuntamiento no tiene prevista ninguna

unidad técnica que pueda realizar estas mediciones sonoras en horario nocturno?

En numerosas ocasiones desde esta institución hemos indicado a los vecinos que se encuentran ante este tipo de situaciones que, en el momento en el se producen los hechos susceptibles de denuncia, lo pongan en conocimiento de la autoridad local, con objeto de que pueda efectuarse *in situ* la preceptiva medición sonora. A tal efecto, los ciudadanos afectados nos señalan que la Policía Municipal no responde a sus llamadas y que, puestos en contacto con la Comisaría de la Ertzaintza, se les informa de que este tipo de inspecciones no son de su competencia, sino que dicha facultad de control le corresponde a la autoridad local.

Efectivamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, las entidades locales pueden solicitar del Departamento de Interior la asistencia de la Ertzaintza en aquellas funciones de naturaleza estrictamente policial, y en aquellas que fueran servicios de su competencia, la colaboración, que en ningún caso puede tener carácter permanente. Por lo tanto, queda claro que quien debe asumir la facultad inspectora y de control del funcionamiento de estas actividades son las corporaciones locales.

Basta recordar que los establecimientos públicos son actividades sujetas a licencia municipal y, consecuentemente, no debe entenderse agotada la intervención municipal en el momento de la puesta en funcionamiento de la actividad, sino que estos establecimientos deben ser objeto de la vigilancia e inspección permanente por parte de la autoridad local hasta su eventual cierre. Esto permitirá un reexamen continuo del cumplimiento de las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad, y se garantizará de esta forma la protección de los ciudadanos ante las posibles perturbaciones y agresiones medioambientales que pudieran derivarse del incorrecto funcionamiento de estas actividades.

En definitiva, los municipios deben asumir que, de conformidad a la legalidad vigente, el seguimiento, inspección y control del funcionamiento de las actividades es un servicio más de prestación obligatoria de los ayuntamientos, y de primordial importancia para los ciudadanos afectados, que aunque laafección en algunos casos no es importante en cuanto al número de sujetos, sí lo es cualitativamente, en la medida en que dichas molestias suelen resultar verdaderamente incómodas y desagradables para los ciudadanos afectados.

En este sentido, el Ararteko considera que la inspección del funcionamiento de los establecimientos públicos de hostelería requiere disponer de personal cualificado; de medios materiales adecuados, cuyo equipamiento se mantenga en las debidas condiciones; y la disponibilidad del personal preparado para efectuar las visitas de control a distintas horas, especialmente en horario nocturno y de madrugada.

Estos requisitos no podrían cumplirlos aquellos ayuntamientos que no pudieran encomendar a su personal la realización de las preceptivas inspecciones en horario nocturno, así como los que no dispusiesen de personal técnicamente cualificado y de equipo de medición adecuado. Con ello queremos precisar que

la cualificación requiere una práctica continua, y que no basta con saber como funciona un sonómetro, sino que estas tareas de inspección se consideran técnicamente más complejas.

En este sentido, también es necesario tener en cuenta que de una medición sonora se puede deducir una actuación sancionadora, que pudiera derivar en un cierre preventivo de la actividad, por lo que la protección de las garantías de los derechos de los titulares de los establecimientos exige que las mediciones sean técnicamente correctas.

Por todo ello, a la vista de las reflexiones realizadas en el presente estudio, considerando que es imprescindible que la Administración local adopte con urgencia una postura decidida y realice un esfuerzo constante por disminuir los efectos molestos y nocivos que los ruidos causan a los vecinos, el Ararteko recomienda a los ayuntamientos que se doten de profesionales cualificados, o que cualifiquen a su propio personal para llevar a cabo funciones de inspección y de control de ruidos.

Asimismo, para aquellas entidades locales que no pudieran disponer de personal cualificado para prestar este servicio de inspección, se propone que se realice la prestación de forma indirecta mediante la utilización de la fórmula de un contrato de arrendamiento de servicios con una empresa especializada en la materia, que pudiera realizar las mediciones sonoras en el período en el cual no esté cubierto este servicio por el personal municipal.

## **7.6. LA AUTORÍA Y LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES TRAMITADOS POR INFRACCIÓN DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES REGULADORAS DE LA LIMPIEZA EN LOS SUPUESTOS DE DEPÓSITO DE BASURAS FUERA DEL HORARIO PERMITIDO**

Durante los precedentes ejercicios se han tramitado en esta institución algunas quejas a través de las que los ciudadanos han sometido a la consideración del Ararteko el hecho de haber sido sancionados como autores de infracciones a las previsiones contenidas en las ordenanzas municipales de la limpieza pública, reguladoras de los horarios de depósitos de las basuras, por el único hecho y sin más prueba que la de haber encontrado, en el interior de los receptáculos contenedores, elementos, en general documentos, que les relacionan con su contenido.

La actuación del Ararteko en todos los asuntos que le han sido planteados ha concluido, invariablemente, con una recomendación en la que se ha instado a la autoridad municipal competente a revocar las resoluciones sancionadoras dictadas. Hasta la fecha las peticiones cursadas en este sentido han sido objeto de total atención, a la vista de las consideraciones en ellas vertidas.

El Tribunal Constitucional, desde tempranas resoluciones (STC 1 de abril de 1982), ha entendido que la presunción de inocencia es un derecho fundamental

que vincula a todos los poderes públicos en la adopción de cualquier resolución, ya sea jurisdiccional o administrativa. «No puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado por el artículo 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. (...) Toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza de juicio de culpabilidad sobre los mismos hechos» (STC 26 de abril de 1990). Este pronunciamiento, en palabras del profesor Alejandro Nieto (Decreto Administrativo Sancionador TECNOS 1993, pág. 332), comporta: 1º Que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; 2º Que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; 3º Cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas libremente valoradas por el organismo sancionador debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio; 4º La presunción de inocencia se manifiesta en la doble vertiente de los hechos y de la culpabilidad. Los pronunciamientos, tanto del TC como de los órganos de la jurisdicción ordinaria, en el sentido de los anteriormente referidos, son muy abundantes y, en consecuencia, entendemos innecesaria su reseña.

En el ordenamiento jurídico en vigor, la presunción de inocencia en el ámbito del régimen sancionador administrativo está prevista, como uno de sus principios inspiradores, en el artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Los procedimientos sancionadores que dieron origen a la tramitación de los expedientes de queja a los que se ha hecho previa referencia se iniciaron por denuncias formuladas por funcionarios de la Policía Local en las que se reflejaba que en el interior de las bolsas de basura depositadas fuera del horario establecido por la ordenanza correspondiente, había determinados elementos relacionados con la persona a la que, posteriormente, se tuvo como imputado. Sin que en ninguno de los procedimientos se aportara otro elemento probatorio que el referido, los expedientes culminaron en resoluciones sancionadoras. Entendemos que, en las circunstancias descritas, si bien se pudo constatar la realidad de la infracción -depósito de la basura fuera del horario permitido- los acuerdos sancionadores dictados infringieron el derecho de presunción de inocencia del imputado en cuanto a su autoría y, en consecuencia, en cuanto a su culpabilidad y responsabilidad.

Como hemos afirmado, las infracciones pudieron constatarse en virtud de las previsiones contenidas en el apartado 3 del artículo 137 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por cuanto en todos los casos la denuncia fue formulada por funcionarios públicos que ostentaban la condición de agentes de la autoridad. Sin embargo, no ocurrió lo mismo en cuanto a su autoría, pues el



hecho de haber encontrado en el interior de las bolsas determinados elementos, documentos en su mayor parte, que relacionaban al imputado con su contenido no permite concluir, sin más elementos probatorios de cargo, que fuera esa persona la que las había depositado en horario no autorizado. En ninguno de los casos sometidos a la consideración del Ararteko ha conseguido la administración competente probar que el ciudadano sometido a expediente, y posteriormente sancionado, haya sido la persona que materialmente ha efectuado el depósito. A pesar de ello, le han sido aplicadas, con tanto rigor como desacierto, las previsiones del ordenamiento jurídico.

Respecto al incumplimiento de los referidos horarios, las ordenanzas municipales correspondientes únicamente podrán prever como infracción la conducta consistente en depositar en la vía pública, y fuera de los tiempos permitidos, las bolsas o enseres destinados a ser recogidos por los servicios públicos de limpieza. El hecho de que el material depositado pudiese provenir del uso de determinado domicilio, no permite concluir, como en todos los supuestos analizados por esta institución, que el cabeza de familia sea el infractor, ni siquiera derivar hacia su persona la responsabilidad por la contravención que hubiere podido ser cometida. Las infracciones del horario del depósito de basuras únicamente pueden ser cometidas por aquellas personas que materialmente ejecutan tal actividad.

Algunas administraciones requeridas de información respecto de esos asuntos, justifican tal actividad en la necesidad de adoptar decisiones adecuadas como parte de una planificación necesaria para la preservación de la limpieza y salubridad públicas ante un importante incremento en el número de incumplimientos que, en relación con esa obligación que se impone a los ciudadanos, se observan. Entendemos, sin embargo, que el éxito nunca coronará actividad administrativa alguna cuando, para la consecución de un objetivo beneficioso y saludable para la comunidad, sea capaz de vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

A la vista de lo anterior, el Ararteko entiende, por las razones expuestas, que la autoría de una infracción administrativa tipificada como es el depósito en la vía pública de basuras y enseres destinados a ser recogidos por los servicios públicos de limpieza fuera de los horarios autorizados no puede deducirse del hecho de que en sus contenedores se encuentren elementos que los pudieren relacionar con alguna persona o personas determinadas. Las sanciones impuestas a los ciudadanos con ese único elemento de prueba infringen palmariamente el derecho a la presunción de inocencia.

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 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 en su ámbito competencial, a partir del análisis de sus actuaciones, tanto en la resolución de las quejas como en las intervenciones de oficio, y trata de determinar la actitud de las administraciones públicas vascas frente a los derechos de los ciudadanos.

En esta valoración, por tanto, no podrán ser tenidas en cuenta aquellas vulneraciones de los derechos no conocidas directamente por el Ararteko, o aquellas que hayan sido realizadas por administraciones no sometidas a su ámbito de control.

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 1996 también ha sido así.

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.

Las afecciones negativas causadas a los vecinos por ruidos, humos y olores siguen siendo una constante en nuestras ciudades, lo que exige una actuación más decidida por parte de los ayuntamientos, que no pueden olvidar que estas actividades clasificadas están sujetas a un control administrativo permanente, por lo que deberán ejercer una función inspectora que garantice los derechos de los ciudadanos.

Esta actuación es también exigible respecto a las emisiones contaminantes originadas por el funcionamiento de actividades industriales, evitando un falso debate en el que se trate de contraponer la adopción de medidas correctoras con el mantenimiento de los puestos de trabajo.

Las dilaciones excesivas de los mandamientos judiciales y la falta de ejecución de las sentencias son problemas graves del funcionamiento de la Administración de Justicia.

Se plantea además, muchas veces, el desacuerdo con el contenido de las resoluciones judiciales, sobre todo en las sentencias denegatorias de prestaciones de seguridad social, fundamentalmente pensiones de invalidez o medidas provisionales o definitivas en caso de ruptura de la convivencia familiar. A pesar de que esta institución no puede actuar sobre el contenido de sentencias firmes, sin embargo, se considera preciso poner de manifiesto esta circunstancia, puesto que estos casos reflejan conflictos de gran repercusión en la vida de los afectados.

No podemos dejar de destacar que en el ámbito de la Comunidad Autónoma la implantación del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria ha discurrido con relativa normalidad. El nuevo mapa escolar y la reordenación del personal docente no han resultado especialmente conflictivos.

El acceso a los puestos de trabajo públicos en condiciones de igualdad exige que se elimine cualquier discriminación en los procesos selectivos, tanto en las órdenes de convocatoria como en el desarrollo de las pruebas. Por ello, en procesos selectivos masivos como la OPE de Osakidetza se han planteado numerosas quejas sobre los asuntos propios de este tipo de procesos, tales como el trámite de admisión de aspirantes, condiciones de acceso, criterios de corrección de los tribunales...

El cumplimiento del principio de igualdad de los ciudadanos ante las prestaciones sanitarias ha motivado algunas quejas, ya que hay ocasiones en las que las condiciones de acceso a una prestación sanitaria son aplicadas con distintos criterios en unas zonas u otras.

Hay que destacar la demanda social de servicios para atender a distintos colectivos desfavorecidos y estigmatizados socialmente, como son aquellos enfermos con SIDA, a quienes ha afectado especialmente la marginación que el fenómeno de la drogadicción provoca en nuestra sociedad o los disminuidos psíquicos.

Por último, conviene reseñar la situación de indefensión en que se encuentran algunos contribuyentes frente a ciertas actuaciones recaudadoras de las administraciones públicas.

# **ÍNDICE DE MATERIAS**

ACTIVIDADES MOLESTAS, 257, 259, 260, 261, 263, 493

ALUMNOS

admisión de, 164, 167, 172  
con necesidades educativas especiales, 167

ALCOHOLEMIA

control de, 244

ANCIANOS

residencias, 30

BARRERAS URBANÍSTICAS

véase discapacidades, personas con

BECAS UNIVERSITARIAS, 164, 216

CALABOZOS Y CENTROS DE DETENIDOS, 25

CAMPOS DE TIRO, 261

CÁRCELES, 34

antecedentes penales, 463  
empleo, ayudas al, 281  
excrcelación por enfermedad grave, 249  
pena, lugar de cumplimiento de la, 249  
véase, además, extranjeros  
véase, además, drogodependientes  
véase, además, mujeres

CENTROS DE ENSEÑANZA, 162, 486

CENTROS DE REHABILITACIÓN

véase drogodependientes

COLECTIVOS, 72

COLEGIOS DE ABOGADOS

argumentación de resoluciones, 250

COOPERACIÓN AL DESARROLLO, 76

CONSTRUCCIÓN

defectos de, 291

CONTAMINACIÓN INDUSTRIAL, 257, 259

CONTAMINACIÓN ACÚSTICA, 257, 259, 260, 261, 263, 493

DERECHOS FUNDAMENTALES

acceso a los medios de comunicación social, 154

acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos  
véase, además, mujeres

juicio sin dilaciones indebidas, 247

libertad religiosa, 187

presunción de inocencia, 200, 201, 501

DIAGNÓSTICO PRENATAL

pruebas de, 277

DISCAPACIDADES

barreras urbanísticas, 285

IRPF, 211

personas con, 285

traductores en juicio del lenguaje de signos, 252

DROGODEPENDIENTES

cárceles, 76, 249

centros de rehabilitación de, 274

EDUCACIÓN PARA LA PAZ, 76, 80

EMPLEO

ayudas al, 281

discriminación en el acceso, 463

ENFERMOS MENTALES

psiquiátricos, 33, 279

traslados de, 279

ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA  
modelos educativos de la, 170

ENSEÑANZA UNIVERSITARIA  
necesidades de profesorado de la, 166

EXPLOTACIÓN FORESTAL, 264

EXPROPIACIONES, 266

EXTRANJEROS, 62, 72, 249

FAMILIA  
IRPF, 233  
numerosa, 476

FUNCIÓN PÚBLICA  
formación lingüística, en la, 191  
ingreso, criterios de selección del, 181, 187, 203  
provisión de puestos, 177, 197  
pruebas de acceso, anuncio de celebración de, 188, 195

FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE, 177, 180, 189, 197

FUNCIÓN PÚBLICA SANITARIA, 181, 187, 188, 195, 272

FUNCIONARIOS INTERINOS, 180

FUNDACIONES, 202

IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES, 207

IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO, 213

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS, 208, 210, 212,  
214, 215, 216  
véase, además, familia  
véase, además, discapacitados  
véase, además, mujeres

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA, 223

INSUMISOS, 77

MALOS TRATOS, 76



## MANIFESTACIONES CULTURALES

participación en, 142  
véase mujeres

## MÉDICOS

suplencias, 272

## MENORES

educación de, 486  
televisión, 139  
internamiento de, 250

## MINORÍAS CULTURALES, 62

## MUJERES

acceso a los medios de comunicación social, derecho fundamental de, 154  
acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, 203  
cárceles, 249  
IRPF, 233  
manifestaciones culturales (Alarde), participación en las, 142  
pensiones de viudedad de las parejas de hecho, 108, 281, 282  
perspectiva de género, 87

## ORDENACIÓN URBANA

fuera de, 284, 286, 290

## ORGANIZACIONES PROFESIONALES AGRARIAS

subvenciones, 132

OTA, 237, 238

PACIFISTAS, 72

## PENSIONES DE VIUEDAD DE LAS PAREJAS DE HECHO

véase mujeres

PLANEAMIENTO DE DESARROLLO URBANO, 287, 289, 471

POBREZA, 62, 108

## POLICÍA

intervención de la, 243

PRESTACIONES SANITARIAS INDIVIDUALES, 275, 276

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, 222

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, 471

procedimiento sancionador, 501

tráfico, 236, 237, 238, 239, 241

procedimiento tributario, 212, 215, 217, 218, 220, 223

responsabilidad administrativa, 199

PROPIEDAD PRIVADA Y HERENCIA

derecho a la, 135

REINTEGRO DE GASTOS SANITARIOS, 275

RUINA

declaración de, 287

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, 270

TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, 227

TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS FORALES, 226, 230

TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, 219, 220, 221, 222, 270

TELEVISIÓN, 266

véase menores

véase mujeres

TEMPOREROS, 61

TRADUCTORES EN JUICIO DEL LENGUAJE DE SIGNOS

véase discapacidades, personas con

TRANSPORTES PARA UNIVERSITARIOS

autorización de uso especial de, 267, 268

TREN

tarifas de, 269

URBANISMO

licencias de, 284, 286, 288, 290

USUARIOS DE LA SANIDAD

derechos de los, 272

VACUNACIÓN INFANTIL  
calendario de, 273, 276

VEHÍCULOS  
retirada de, 236

VENTA AMBULANTE, 137

VÍCTIMAS DEL DELITO  
derechos de las, 147